

KA BELOJ ŠENGENSKOJ LISTI

Izveštaj o napretku Srbije u procesu vizne liberalizacije



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA



Grupa 484

Septembar, 2009.

Projekat „Ka beloju šengenskoj listi“ Grupa 484 realizuje uz podršku Fonda za otvoreno društvo – Srbija.
Stavovi izneti u ovom dokumentu nisu nužno i stavovi Fonda za otvoreno društvo – Srbija.

SADRŽAJ

Uvod.....	2
Sporazum o viznim olakšicama i sporazum o readmisiji između Republike Srbije i Evropske unije i politika reintegracije povratnika.....	4
Sporazum o viznim olakšicama između Republike Srbije i EU.....	4
Sporazum o readmisiji između Republike Srbije i EU i politika reintegracije povratnika.....	5
Prikaz ispunjenosti pravno – tehničkih kriterijuma koje predviđa plan EU za liberalizaciju viznog režima sa Republikom Srbijom (Mapa puta).....	9
Blok 1: Bezbednost dokumenata.....	9
Blok 2: Integrisano upravljanje granicama.....	13
Odgovornost prevoznika / nosilaca.....	17
Politika u pogledu azila.....	18
Kontrola migracija.....	20
Blok 3: Javni red i bezbednost.....	26
Sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.....	26
Borba protiv finansijskog kriminala, terorizma i međunarodna saradnja u krivičnim stvarima.....	38
Saradnja u pogledu sprovođenja zakona.....	42
Zaštita podataka.....	44
Blok 4: Spoljni odnosi i osnovna prava.....	45
Zaključak.....	53

UVOD

Pitanje svrstavanja Republike Srbije na pozitivnu listu viznog režima EU već duži vremenski period zaokuplja pažnju javnosti. Stiče se utisak da je i u Srbiji i među predstavnicima EU sazrelo uverenje da je neophodno preduzeti sve potrebne korake, kako bi građani Republike Srbije u što skorijem vremenskom periodu bili u mogućnosti da u zemlje šengenskog kruga putuju bez viza.

Put svrstavanja Republike Srbije na tzv. belu šengensku listu, predstavlja složen proces u kome državni organi moraju pokazati spremnost da zadovolje osnovne pravno tehničke kriterijume koje nameće Uredba Saveta EU br. 539 iz 2001. godine, a koji su precizirani u Planu Evropske unije za liberalizaciju viznog režima sa Republikom Srbijom (Mapa puta).

U cilju unapređenja dijaloga u vezi sa uslovima koje Republika Srbija treba da ispuni da bi dospela na pozitivnu šengensku listu, Vlada Republike Srbije je 19. jula 2007. godine formirala radnu grupu za koordinaciju aktivnosti usmerenih ka ispunjenju kriterijuma za liberalizaciju viznog režima Evropske unije prema Republici Srbiji. Radna grupa se sastoji od tri predstavnika iz Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) i po jednog predstavnika iz Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva pravde, Kabineta potpredsednika i Kancelarije za pridruživanje EU.

Radna grupa ima sledeće zadatke: koordinaciju aktivnosti usmerenih ka ispunjenju kriterijuma za liberalizaciju viznog režima, pripremu akcionog plana za relevantne institucije u cilju ispunjavanja tih kriterijuma, identifikacija prioriteta i zadataka sadržanih u tim kriterijumima i njihovo jasno definisanje, pripremu relevantnih činilaca za politički dijalog o liberalizaciji viznog režima Evropske unije prema Republici Srbiji.¹

U svojim zaključcima od 28. januara 2008.. godine, Savet za opšte poslove i međunarodne odnose EU, pozdravio je nameru Evropske komisije da pokrene dijalog o vizama sa svim zemljama zapadnog Balkana. Pri utvrđivanju metodologije za proces liberalizacije viznog režima, posebna pažnja posvećuje se: evropskoj perspektivi zemalja zapadnog Balkana, političkoj obavezi koju je EU preuzela u pogledu kratkoročnih viza za građane svih zemalja ove regije, a što je deo Solunske agende, zaključivanje sporazuma o readmisiji svih zemalja u regionu, oslobađanje od viza koje zemlje zapadnog Balkana treba da obezbede za sve građane EU.²

Stalnom dijalogu o viznoj liberalizaciji prethodilo je stupanje na snagu Sporazuma o viznim olakšicama i Sporazuma o readmisiji između Evropske unije i Srbije, 1. januara 2008.. godine.³ Van primene ovih sporazuma ostale su pojedine zemlje koje ne pripadaju šengenskom krugu odnosno EU: Danska, Norveška, Velika Britanija, Irska, Island, Lihtenštajn i Švajcarska. Svrha sporazuma o viznim olakšicama je bila da se određenim kategorijama stanovništva omogući dobijanje šengenskih viza na duži vremenski period i sa više ulazaka po pojednostavljenim odnosno ubrazanim procedurama, kao i da za te kategorije stanovništva vize budu besplatne.⁴

Korak koji je usledio u procesu liberalizacije viznog režima između Srbije i EU je donošenje Plana Evropske unije za liberalizaciju viznog režima sa Republikom Srbijom (Mapa puta) 25. aprila 2008.. godine. „Imajući u vidu širok raspon pitanja od značaja za dijalog o liberalizaciji viznog režima, kao i potrebu da se uspostave adekvatne i sigurne okolnosti za bezvizna putovanja, cilj ovog dokumenta jeste da utvrdi sve mere koje treba da usvoje i sprovedu zemlje zapadnog Balkana u bliskoj budućnosti: bezbednost dokumenata, ilegalna migracija, javni red i bezbednost, kao i pitanja spoljnih odnosa koja su u vezi sa kretanjem lica. Brzina kretanja prema liberalizaciji viznog režima zavisice od brzine napretka koja svaka od tih zemalja ostvari u

1 Bliže: Izveštaj Vlade Republike Srbije o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str.6.

2 Bliže: Republika Srbija, Kabinet potpredsednika Vlade, Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007-maj 200., str. 278

3 Službeni glasnik Republike Srbije br. 103/07

4 O ovim sporazumima biće više reči u poglavlju II ovog dokumenta

pogledu ispunjavanja postavljenih uslova. (podvukao aut)''⁵

U veoma kratkom roku, nešto više od godinu dana od kada joj je uručena, Srbija je ispunila najveći deo zahteva iz Mape puta, što je i konstatovano kroz izveštaje Evropske komisije o proceni napretka zemalja Zapadnog Balkana u ispunjavanju uslova za svrstavanje na belu šengensku listu.

Prvi krug izveštavanja započet je septembra 2008.. godine, podnošenjem izveštaja zemalja Zapadnog Balkana, na osnovu kojih je Evropska komisija novembra 2008.., Savetu EU predočila prvu preliminarnu ocenu napretka učinjenog u implemetaciji Mape puta. Potom su usledile ekspertske misije koje su sačinjavali stručnjaci iz država članica EU i predstavnici Evropske komisije. Ekspertske misije su boravile u Srbiji u periodu februar-mart 2009.. godine. Eksperti su pripremili pojedinačne izveštaje, kojima su pored ocenjivanja aktivnosti nadležnih institucija u Srbiji u pogledu ispunjavanja svih 42 kriterijuma Mape puta, izneli i preporuke o konkretnim merama koje državni organi treba da preduzmu u narednom periodu. Pojedinačni izveštaji poslužili su kao osnov za izradu ažuriranog izveštaja o proceni ispunjenosti kriterijuma koji je državama Zapadnog Balkana prezentovan juna 2009.godine. Podnošenjem ovog izveštaja završena je druga faza dijaloga o viznoj liberalizaciji Srbije.

Na osnovu dotadašnjih rezultata, kao i stavova zemalja članica, usledio je i zvanični predlog Evropske komisije Savetu EU o stavljanju BJRM, Crne Gore i Srbije na belu šengensku listu kroz izmenu postojećih Aneksa Uredbe Saveta EU br. 539-01 (u daljem tekstu Uredba 539 iz 2001.)⁶. Evropska komisija je Predlog za izmenu Uredbe 539 iz 2001, kojom se predviđa svrstavanje Makedonije, Crne Gore i Srbije na belu šengensku listu usvojila 15. jula 2009. godine .

Predlog Evropske komisije baziran je na procesu dijaloga o viznoj liberalizaciji sa zemljama zapadnog Balkana, i na samoj Uredbi 539 iz 2001. godine koja podrazumeva periodično razmatranje Anexa 1 i 2, te da se predlaže svrstavanje BJRM, Crne Gore i Srbije sa Aneksa 1 na Aneks 2 (sa crne na belu listu) odnosno Kosova (Rezolucija Saveta bezbednosti 1244) na Anex 1 pod naslovom Entiteti i teritorije koje nisu priznate kao države bar od jedne države članice EU. Jasno je ukazano da se ovim ne prejudicira status Kosova (Rezolucija 1244). Motivisanost bezbednosnim razlozima za ovakvu odluku Evropske komisije jasno je naznačena i u delu Memoranduma koji se odnosi na KiM.

U uvodnom delu Predloga Evropske komisije jasno su naznačeni kriterijumi za koje je potrebno intezivirati reformske korake

1. Unapređenje kontrole (stalnog nadzora) granične/administrativne linije, a što se posebno odnosi na razmenu informacija sa EULEX/kosovskom policijom
2. Efektivna primena Zakona o strancima koji je na snazi od 1. aprila i usvajanje Nacionalne strategije za upravljanje migracijama_
3. Adekvatna primena zakonskog okvira koji se odnosi na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala uz alociranje adekvatnih ljudskih i finansijskih sredstava
4. Integritet i sigurnost procedure za izdavanje biometrijskih putnih isprava licima koja imaju prebivalište na teritoriji KiM

Ovom odlukom Evropske komisije napravljen je prvi formalan korak ka viznoj liberalizaciji između EU i Srbije, ali potrebno je i dalje nastaviti sa reformama s obzirom da će do formalne odluke o svrstavanju biti urađena još jedna procena ispunjenih kriterijuma.

Početkom oktobra svoje mišljenje o Predlogu Evropske komisije treba da usvoji i Evropski parlament, kako bi krajem novembra Savet EU mogao doneti konačnu odluku. Pozitivna odluka Saveta EU značila bi i mogućnost da državljani Srbije od 1.januara 2010. godine mogu putovati bez viza u zemlje EU.

5 Iz obrazloženja Odluke Evropske komisije, preuzeto iz dokumenta Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007-maj 2008, str. 278

6 Predlog Evropske komisije Savetu EU za izmenu Uredbe Saveta EU 539 iz 2001. godine u delu koji se odnosi na zemlje čiji državljani moraju biti u posedu vize kada prelaze spoljne granice odnosno državljane zemalja koji su izuzeti od tog zahteva (u daljem tekstu Predlog za izmenu Uredbe 539 iz 2001.)

SPORAZUM O VIZNIM OLAKŠICAMA I SPORAZUM O READMISIJI IZMEĐU REPUBLIKE SRBIJE I EU I POLITIKA REINTEGRACIJE POVRATNIKA

SPORAZUM O VIZNIM OLAKŠICAMA IZMEĐU REPUBLIKE SRBIJE I EU

Sporazum o viznim olakšicama između Republike Srbije i EU potpisan je 18. septembra 2007, a Zakon o potvrđivanju ovog sporazuma, usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 7. novembra 2007. godine.⁷ Sporazum je stupio na snagu 1. januara. 2008. godine.

Cilj ovog sporazuma je bio da za određene kategorije stanovništva omogući olakšan pristup dobijanju šengenskih viza, i to kroz: manji broj dokumenata potrebnih za dobijanje vize, kraće vreme obrade zahteva, besplatnu obradu zahteva, dobijanje vize za više ulazaka i na duži vremenski period pod određenim uslovima.

Sledeće kategorije stanovništva imaju olakšan pristup dobijanju viza: poslovni ljudi, predstavnici privrednih društava, vozači koji obavljaju usluge međunarodnog teretnog i putničkog transporta vozilima koja su registrovana u Republici Srbiji, članovi posada vozova, hladnjača i lokomotiva, novinari, osobe koje idu na vojna i civilna groblja, predstavnici organizacija civilnog društva koji učestvuju u treninzima, seminarima ili konferencijama, i predstavnici verskih zajednica u Republici Srbiji.

Posle godinu i po dana primene ovog sporazuma, mišljenja smo da on nije u potpunosti ostvario svrhu svoga postojanja. Prostim pregledom web prezentacija ambasada zemalja šengenskog kruga može se ustanoviti da pored pozivnog pisma, kojim se dokazuje svrha putovanja, zapadne ambasade i dalje zahtevaju mnoge druge dokumente, među kojima i potvrdu o zaposlenju, čime se grupa nezaposlenih mladih ljudi između 25 i 30 godina i dalje smatra rizičnom i vrlo teško dolazi do vize. Iako, ambasade zemalja šengenskog kruga uglavnom poštuju vremenski period od 10 dana potreban za obradu zahteva, potrebno je skoro dva meseca ranije zakazati intervju i dobiti datum za predaju dokumenata za vizu (Španija, Italija). Napredak je postignut u segmentu izdavanja viza bez naplate troškova obrade viznog zahteva, kao i dobijanja viza za više ulazaka.

U analizi primene sporazuma treba uzeti u obzir i mišljenja predstavnika ambasada zemalja šengenskog kruga. Po njihovom viđenju, sistem viznih olakšica uveden je kao prvi korak u postupku liberalizacije viznog režima prema Republici Srbiji i on je u potpunosti ispunio očekivanja. Negativan stav koji postoji u našoj široj javnosti prouzrokovan je nedovoljnom informisanošću aplikanata o praktičnoj primeni sporazuma o viznim olakšicama tj. šta on praktično znači za njih i samim tim previsokim očekivanjima koja su logična posledica nedovoljne informisanosti.

Što se tiče praktične primene Sporazuma sa Evropskom unijom, Republika Srbija je naložila izdavanje jedinstvenih dokumenata/potvrda za određene kategorije građana koji se prijavljuju za šengensku vizu. Zaključcima Vlade Republike Srbije 27-1255/2008. od 27. marta 2008. godine usvojeni su obrasci Povrde i Informator. Pored toga, precizno su određene institucije nadležne za izdavanje takvih potvrda – Privredna komora Srbije, nacionalna kompanija ili udruženje međunarodnih operatera durmskog saobraćaja u Republici Srbiji, Srpske železnice, udruženja novinara (UNS, NUNS, NDNV), opštinske uprave, NVO i udruženja građana, itd.⁸

Interesantno je da Grupa 484 nikada nije bila u posedu ovog zaključka. Po pravilu se zaključci Vlade Srbije ne objavljuju u Službenom glasniku i teško su dostupni javnosti.

7 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 103/07

8 Bliže: Republika Srbija, Kabinet potpredsednika Vlade, Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007-maj 2008, str. 263.

Pozitivan pomak učinjen je tokom 2009. godine strukturisanjem postupka izdavanja potvrda potrebnih za dobijanje viza privrednim predstavnicima koji je sada u nadležnosti Privredne komore Srbije.

Ne treba zaboraviti da se ovaj sporazum ne primenjuje na Dansku, Norvešku, Island, Švajcarsku, Veliku Britaniju i Irsku.

Sporazum o viznim olakšicama između **Danske** i Srbije stupio je na snagu 01. maja 2009. godine.⁹ Veći deo odredbi iz tog sporazuma, koje su slične odredbama u sporazumu o viznim olakšicama između EU i Srbije, Danska je već usvojila. Sada, nakon što je Srbija završila konačnu ratifikaciju, i ostale odredbe stupaju na snagu.

Što se tiče **Švajcarske**, sporazum o viznim olakšicama sa Republikom Srbijom potpisan je 30.06.2009. godine, sa jasnim pretenzijama obe zemlje potpisnice da će ovaj sporazum imati samo privremeno dejstvo zbog sve izvesnijeg svrstavanje Srbije na belu šengensku listu od 1.1. 2010. godine. Kada je u pitanju **Velika Britanija** posle prvobitnog pozitivnog stava prema inicijativi za sačinjavanje bilateralnog sporazuma o viznim olakšicama, koji je bio uslovljen izdavanjem biometrijskih putnih isprava za državljane Srbije, tokom 2009. godine nikakav napredak u pregovorima nije napravljen. **Irska** je izjavila da će pratiti Veliku Britaniju po pitanju liberalizacije viznog režima za građane Srbije.

Preporuke:

- *Potrebno je u najkraćem vremenskom periodu započeti i okončati pregovore o zaključivanju pojedinačnih sporazuma o viznoj liberalizaciji i sa Velikom Britanijom i Republikom Irskom, koje nisu članice Šengenskog sporazuma i Konvencije o njegovoj primeni*

SPORAZUM O READMISIJI IZMEĐU REPUBLIKE SRBIJE I EU I POLITIKA REINTEGRACIJE POV RATNIKA

Za vreme oružanih sukoba tokom devedesetih godina prošlog veka usled raspada bivše Jugoslavije, 4 miliona ljudi napustilo je svoje domova. Stotine hiljada dobilo je privremenu zaštitu u zemljama zapadne Evrope zbog diskriminacije i ratova u zemlji porekla. Nakon demokratskih promena u oktobru 2000. godine, hiljade državljana Srbije nastavilo je da traži azil u zapadnoj Evropi. Kako su ovim ljudima skoro svi zahtevi za azil odbijeni, a privremena zaštita povučena, oni se sada vraćaju na osnovu obaveze koju je naša Vlada preuzela potpisivanjem sporazuma o readmisiji.

Osim nekoliko skromnih pokušaja, sve do početka 2009. godine nije bilo sistematskog nastojanja da se identifikuju i prate problemi povratnika ni u zapadnoj zemlji ni u zemlji porekla.

Vlada Republike Srbije 5. juna 2009. godine predstavila je svoj izveštaj o aktivnostima na prihvatu i integraciji povratnika u kom stoji da su prema podacima Kancelarije za readmisiju, od početka godine primljene 774 zamolnice, i od toga je 96 ljudi organizovano vraćeno, uz pratnju pripadnika MUP-a i to iz Švajcarske, Hrvatske i Danske.

Prema podacima Kancelarije za readmisiju u periodu od maja do avgusta prihvata je zatražen za 218 povratnika, a kao države privremenog boravka javljaju se Nemačka, Švajcarska, Danska, Austrija, Švedska i Slovenija.

Bliže: Kancelarija za readmisiju - Izveštaj Komesarijata za izbeglice o broju vraćenih povratnika za period jun-avgust 2009.

Državljeni Srbije i dalje traže azil u zemljama Evropske unije i drugim razvijenim zemljama sveta. Po broju uloženi zahteva za azil (15200) Srbija je bila na šestom mestu u svetu u 2008. godine.¹⁰ Međutim, pregledom pojedinačnih mesečnih izveštaja UNHCR-a vidljivo je da je 60 % lica državljana Srbije koja podnose zahtev za azil sa teritorije Kosova i Metohije. Što se tiče prve polovine 2009. godine, period od januara do juna, prema pregledu podataka UNHCR-a koji je dat po mesecima, broj državljana Srbije koja su podnela zahtev za azil u ukupnom zbiru je 8.859¹¹. Ovakva statistika svakako utiče na nešto rezervisaniji stav pojedinih zemalja EU, kada je reč o svrstavanju Srbije belu šengensku listu.

Zaključkom Vlade br. 05/27-5560/2008-1 koji je usvojen 10. decembra 2008. godine predviđen je plan prioriternih aktivnosti nadležnih državnih organa radi ispunjavanja uslova za svrstavanje Srbije na belu šengensku listu za period do aprila 2009. godine. Kao jedna od njih predviđena je i izrada Strategije za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji¹² i akcionog plana za njeno sprovođenje za period od 2009. do 2010. godine.¹³

Za izradu Strategije i akcionog plana bilo je nadležno Ministarstvo za rad i socijalnu politiku. Strategija je usvojena na sednici Vlade 13. februara 2009. godine, a akcioni plan 16. aprila 2009. godine. Na ovaj način stvorena je osnova za temeljne promene u pristupu države ovom pitanju.

Predsedavanje Savetom za integraciju povratnika, (formiranog 2007. godine, na čijem je čelu bio ministar za rad i socijalnu politiku, a koji se od svog osnivanja samo jednom sastao) preuzeo je potpredsednik Vlade zadužen za socijalnu politiku i društvenu delatnost.

Ovo međuministarsko telo ima zadatak da razmatra i predlaže mere i aktivnosti za realizaciju prihvata, zbrinjavanja i integraciju osoba koju su u Srbiju vraćena na osnovu potpisanog Sporazuma o readmisiji. Poučeni ranijim iskustvom neoperativnosti radnih tela Vlade koja su formirana na ovako visokom nivou oformljen je tim za implementaciju Strategije koji predstavlja stručno i koordinaciono telo. Taj tim čine državni službenici svih resorno zaduženih ministarstava i drugih nadležnih organa i organizacija (predstavnicima Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvete, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva za dijasporu, Kancelarije za evropske integracije i Komesarijata za izbeglice). U cilju sprovođenja zadataka, tim saraduje sa drugim organima, institucijama i javnim službama, domaćim i međunarodnim organizacijama. Tim prati problematiku povratnika, razmenjuje informacije, predlaže potrebna rešenja i mere. Kao organizaciono rešenje za praćenje sprovođenja Strategije može se oceniti kao pozitivno, prevashodno zbog njegove operativnosti, kao i zbog činjenice da se kontinuitet praćenja svih promena na ovom polju obezbeđuje mesečnim sastancima članova tima, ali i zbog njihove obaveze redovnog podnošenja izveštaja o radu.¹⁴

Akcionim planom detaljno su razrađeni ciljevi definisani Strategijom i to određivanjem nadležnih institucija za sprovođenje svih aktivnosti, rokova i troškova za njihovo sprovođenje, zajedno sa mogućim izvorima finansiranja.

Pored tima za implementaciju Strategije novinu predstavlja i veliki broj aktivnosti koje su u nadležnosti Komesarijata za izbeglice. Komesarijat je zadužen za koordinaciju i organizaciju primarnog prihvata i saradnju sa primajućim zajednicama lokalnih samouprava u Srbiji, operativno sprovođenje planiranih aktivnosti na terenu, kao i da radi uspešne reintegracije povratnika radi na prevenciji trgovine ljudima i promovisanju principa pozitivne diskriminacije. Novinu predstavljaju i centri za interventni prihvati

10 UNHCR, Nivoi azila i trendovi u industrijalizovanim zemljama – 2008, mart 2009. Podaci za Srbiju mogu da sadrže i podatke za Crnu Goru u nekim zemljama, i to tamo gde ne postoje odvojene statistike za obe zemlje.

11 2008. Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Country Data Sheets, 16 June 2009., Annexes (Excel tables) available for downloading on <http://www.unhcr.org/pages/statistics>,

12 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 15/09

13 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 22/09

14 Izvor: Rade Dubajić, koordinator tima za reintegraciju povratnika, razgovor 19. jun.2009.

i zbrinjavanje povratnika čije je funkcionisanje takođe u nadležnosti Komesarijata. Ti centri su nastali promenom namene postojećih kolektivnih centara i njihovom adaptacijom. Za sada postoje četiri takva centra u Obrenovcu, Žitorođi, Zaječaru i Šapcu.¹⁵

Unapređeno je i funkcionisanje Kancelarije za readmisiju koja postoji još od 2006. godine na aerodromu Nikola Tesla u Beogradu. Rad kancelarije je operativniji, radi u dve smene, kadrovski je pojačana, a u planu je i njeno tehničko ojačavanje. Počev od juna ove godine, u radu Kancelarije sudeluju i službenici Komesarijata, zajedno sa službenikom Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

U periodu primene Sporazuma, pre usvajanja Strategije, uočen je nedostatak u kooordinaciji i razmeni informacija između zapadnih zemalja i Srbije, što je predstavljalo glavnu prepreku u reintegraciji povratnika i razumevanju njihovih potreba.

Istovremeno, kao dodatna posledica saradnje na nezavidnom nivou javljala se neobaveštenost povratnika. Određene informacije bitne za ostvarivanje prava bivale su im dostupne tek u momentu povratka na teritoriju Republike Srbije. Povratnici često nemaju informaciju o značaju posedovanja određene lične dokumentacije. Iz zemlje prijema odlaze bez diploma o stečenom obrazovanju, izvoda iz matičnih knjiga, dokaza o godinama radnog staža i sl, usled čega ostaju bez adekvatnog dokaza koji je osnov za uživanje određenih prava na teritoriji Republike Srbije.

Izrada novih potpunijih informatora i njihova distribucija preko diplomatsko-konzularnih predstavništva RS je vid preventivnog delovanja države u cilju smanjenja neobaveštenosti lica koja se vraćaju po osnovu sporazuma o readmisiji. Pored informatora namenjenog povratnicima izrađen je i priručnik koji treba da pomogne državnim organima u radu sa licima vraćenim po osnovu ovih sporazuma.¹⁶

Kao dodatna mera, radi poboljšanja informisanosti ljudi koji čekaju na povratak, korisno bi bilo razmišljati i o mogućnosti distribucije ovih informatora i putem međunarodnih mreža nevladinih organizacija (npr. ECRE).

Identifikovanje značaja rešavanja pitanja povratnika rezultiralo je velikom angažovanošću nadležnih organa Republike Srbije od početka 2009. godine i shodno tome preduzet je čitav niz mera kako bi se na sveobuhvatan način uredile aktivnosti za rešavanje višestrukih problema povratnika. Ovakvo zalaganje državnih organa prepoznato i od strane Evropske komisije jer su delovi izveštaja koji se odnose na ovo pitanje tokom 2009. bili pozitivno ocenjeni.

Ne sme se zanemariti da Sporazumi o readmisiji koje je Srbija potpisala, pored vraćanja svojih državljana, uključuju i vraćanje državljana trećih zemalja i lica bez državljanstvu, koji su prošli kroz Srbiju na putu u zapadne zemlje. Preventivni vid zaštite od obaveze prihvata ovih lica može se obezbediti efikasnom kontrolom spoljnih granica kao i i jasno definisanom viznom politikom države. Od 2003-2008., iz zapadnih zemlja stiglo je 1.711 zahteva za prihvata državljana trećih zemalja. Grupa 484 nije uspela da dobije podatke koliko ih je tačno vraćeno, kojih nacionalnosti, koliko je među njima bilo potencijalnih tražilaca azila, koliko ih je eventualno ušlo u proceduru; koliko je vraćeno u zemlje kroz koje su prolazili pre puta kroz Srbiju i da li se desilo da je neko vraćen u zemlju porekla bez ispitivanja osnovanosti njegovog zahteva za azil.

Preporuke:

- *Potrebno je obezbediti budžetska sredstva za punu primenu Strategije za reintegraciju povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji kroz odgovarajući akcioni plan koji su nadležni državni organi izradili.*
- *Nadležni državni organi na osnovu nacionalne strategije i akcionih planova trebali bi da sprovedu u*

15 Izvor: Svetlana Jovanović, Komesarijat za izbeglice, razgovor 23. 06. 2009.

16 Izvor: Svetlana Jovanović, član Tima za implemenatciju strategije, Komesarijat za izbeglice, razgovor 23.06.2009

celini programe reintegracije povratnika (pristup tržištu rada, drugim socijalnim i ekonomskim pravima, dokumentima itd.). Proces reintegracije povratnika je važna karika u sistemu kontrole migracija, jer se time smanjuje pojava tzv. sekundarnih migracija - ponovnog odlaska u zemlju prijema.

- *Postojanje dostupnih i preciznih podataka o broju i strukturi povratnika u velikoj meri bi doprinelo uspešnijem zadovoljenju njihovih potreba.*
- *Potrebno je u saradnji sa Evropskom komisijom zagovarati za primenu deklaratorne izjave, koja se nalazi u sklopu jedinstvenog Sporazuma o readmisiji između Srbije i EU, o mogućem finansiranju projekata reintegracije povratnika*
- *Potrebno je pospešiti saradnju nadležnih državnih organa (Nacionalne službe za zapošljavanje) sa nadležnim organima zemalja članica EU u pogledu razmene informacija i kreiranja projekata dokvalifikacije, prekvalifikacije i dodatniog obrazovanja u zemlji prijema, a shodno potrebama tržišta rada u Srbiji.*
- *Proces reintegracije povratnika trebalo bi započeti još u zemlji prijema, a civilno društvo u Srbiji može odigrati važnu ulogu u saradnji sa nevladinim organizacijama u zemljama članicama EU u smislu kreiranja odgovarajućih projekata, koji bi bili podržani od Fonda za povratak Evropske komisije. Za sredstva iz ovog Fonda mogu konkurisati samo organizacije iz zemalja EU.*
- *U skladu sa odredbama Zakona o azilu Republike Srbije državljanima trećih zemalja, koje shodno odredbama sporazuma o readmisiji peuzima Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije, treba omogućiti nesmetan pristup sistemu izbegličke zaštite*

PRIKAZ ISPUNJENOSTI PRAVNO-TEHNIČKIH KRITERIJUMA KOJE PREDVIĐA PLAN EU ZA LIBERALIZACIJU VIZNOG REŽIMA SA REPUBLIKOM SRBIJOM (MAPA PUTA)

BLOK 1: BEZBEDNOST DOKUMENATA

Srbija treba da:

- *izradi biometrijske putne isprave sa automatskim očitavanjem podataka u skladu sa standardima Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju (ICAO) i Evropske unije, postepeno uvede biometrijske podatke, uključujući fotografije i otiske prstiju.;*
- *usvoji odgovarajuće administrativne mere za obezbeđenje integriteta i bezbednosti procesa personalizacije i distribucije putnih isprava;*
- *uspostavi programe obuke i usvoji etičke kodekse za borbu protiv korupcije usmerene na službenike bilo kog državnog organa koji se bavi vizama i pasošima;*
- *obavesti Interpol o izgubljenim i ukradenim pasošima radi evidencije u bazi podataka;*
- *obezbedi visok nivo bezbednosti ličnih dokumenata koja se podnose u svrhe pribavljanja drugih identifikacionih isprava, kao i ličnih karti i definiše stroge postupke za njihovo izdavanje.*

Narodna skupština Republike Srbije je još 2006. godine usvojila *Zakon o ličnoj karti*¹⁷, koji je počeo da se primenjuje u delu izdavanja novih elektronskih isprava tek 14. aprila 2008.. godine.

„Uvođenjem biometrijske lične karte, stvoren je fleksibilan dokument koji omogućava promenu određenih podataka u dokumentu jer poseduje mikročip i prostor za automatsko očitavanje podataka pomoću aparata. U isto vreme, lična karta sadrži elemente zaštite kojima se mogućnost njenog falsifikovanja maksimalno smanjuje. Primenjuje se i mehanizam kontrole izdavanja lične karte koji čini zaštitni program za pristup njenom izdavanju. Na ovaj način, operativni proces izdavanja ovog dokumenta u potpunosti je automatizovan.“¹⁸

Na zvaničnom sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova, u čijoj je nadležnosti izdavanje biometrijskih ličnih karata, objavljen je podatak da je za period od aprila 2008. godine zaključno sa 1. junom 2009. godine izdato ukupno 675 000 biometrijskih ličnih karata.¹⁹

Kada je reč o putnim ispravama, Narodna skupština Republike Srbije usvojila je *Zakon o putnim ispravama*²⁰, koji je stupio na snagu 9. oktobra 2007. godine. Zakon je po prvi put u istoriji Srbije, uveo biometrijsku putnu ispravu, a sve u cilju zaštite i sigurnosti putnih isprava. Zakon usvaja standarde koje nameće evropska regulativa i standardi Međunarodne civilne avio organizacije (ICAO), koja zahteva da do 2010. godine sve zemlje moraju uvesti putna dokumenta sa integrisanom fotografijom i čitačkom zonom.

Izrada novih biometrijskih putnih isprava za čije izdavanje su se prijave podnosile na teritoriji Republike Srbije počela je 7. jula 2008. godine.

17 Službeni glasnik Republike Srbije br. 62/06

18 Izveštaj Vlade Republike Srbije o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 8. i 9.

19 <http://www.mup.sr.gov> bilten vesti MUP-a , 2. jun 2009. godine

20 Službeni glasnik Republike Srbije br. 90/07

Prema prvobitnim najavama izrada novih pasoša za naše državljane koji predaju zahteve izvan teritorije Srbije, u diplomatsko-konzularnim predstavništvima širom sveta, trebala je da počne oktobra 2008. godine, čim se steknu tehnički uslovi za transfer podataka. Procedura je uređena tako da se prikupljeni podaci prebacuju u Ministarstvo inostranih poslova, odakle putem zaštićene veze dospevaju do Centra za personalizaciju pri Ministarstvu unutrašnjih poslova na izradu.²¹ Ovaj postupak počeo je da se sprovodi od kraja 2009. godine i to prvobitno samo u 4 od ukupno 66 diplomatsko-konzularnih predstavništva Republike Srbije. Prema poslednjim podacima, zaključno sa avgustom, ukupno 25 diplomatsko-konzularnih predstavništva je opremljeno opremom za akviziciju podataka biometrijskih putnih isprava²². Radi se i na završetku priprema i u Pretoriji i Pragu, i planira se da do kraja budu osposobljena i diplomatsko-konzularna predstavništva u Kanadi i Australiji. Razlog neopremljenosti svih diplomatsko-konzularnih predstavništva leži u nedostatku budžetskih sredstava koja bi se iskoristili za ovu namenu. Redosled opremanja diplomatsko-konzularnih predstavništava rađen je prema podacima o broju ranije izdatih pasoša. Prema informaciji Ministarstva spoljnih poslova do 28.08.2009. godine ukupno je izdato 28884 biometrijskih putnih isprava, a termini u pojedinim diplomatsko-konzularnim predstavništvima su popunjeni u narednih nekoliko meseci²³.

Primena Zakona o ličnoj karti i Zakona o putnim ispravama dovela je do početne nesnalažljivosti u policijskim upravama koje su primale zahteve za izdavanje novih ličnih karata i pasoša. Velike gužve dovele su do potrebe da se produži rad nadležnih službi MUP-a Srbije i pristupi sistemu zakazivanja datuma za predaju dokumentacije za nova dokumenta. Potreba za poboljšanjem kapaciteta čitavog sistema za izdavanje biometrijskih isprava dodatno je dobila na značaju od 1. 11. 2008. godine kada su nadležni organi prestali sa izdavanjem starih tzv. plavih pasoša. Naime, do tog momenta za državljane Srbije postojala je mogućnost izbora - podnošenja zahteva za izdavanje starih ili novih biometrijskih pasoša. Kao prvobitni rok važenja starih pasoša Zakonom o putnim ispravama određen je 31.12.2008. godine, koji je potom po predlogu predstavnika MUP produžen do 31.12.2009.²⁴ Stare lične karte prestaju da važe pet godina od dana stupanja na snagu Zakona o ličnoj karti, što znači od jula. 2011. godine.

Prema podacima MUP-a, za period od 14 meseci, od kada se počelo sa izdavanjem biometrijskih pasoša, izdato je ukupno milion pasoša²⁵. Kapaciteti su podignuti do nivoa da se u Srbiji dnevno izda oko 6000 pasoša. Istovremeno se procenjuje da će broj izdatih biometrijskih putnih isprava građanima Srbije do kraja 2009. godine biti 1, 4 miliona²⁶.

Izrada novih diplomatskih i službenih pasoša počela je juna 2009 godine. Ova vrsta pasoša je po svim karakteristikama identična sa regularnim pasošima, osim, što se umesto podataka o adresi prebivališta, upisuje podatak o funkciji lica kome se diplomatski ili službeni pasoš izdaje.

Grupa 484 je i tokom ove godine ukazivala nadležnim organima da je predviđeni rok za zamenu putnih isprava isuviše kratak jer su iskustva drugih zemalja EU pokazala da je za ovaj proces potrebno između pet i sedam godina. Na nemogućnost ispunjenja roka predviđenog za zamenu posebno ukazuje analiza broja osposobljenih diplomatsko-konzularnih predstavništava Srbije za postupak prikupljanja podataka i prijem zahteva za izdavanje novih biometrijskih putnih isprava.

Iz predloženih izmena Uredbe 539-2001 sasvim jasno proizlazi da ukoliko se Srbija od 1.1. 2010. godine nađe na beloj šengenskoj listi samo će oni građani koji imaju biometrijske putne isprave moći bez viza da borave u nekoj od zemalja šengenskog prostora listi. Prema proračunima MUP-a oko 15% stanovništva

21 Izveštaj Vlade Republike Srbije o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 9.

22 Opremljena su diplomatsko-konzularna predstavništva u Beču, Salzburgu, Berlinu, Diseldorfu, Minhenu, Štutgartu, Frankfurtu i Hamburgu, Parizu, Strazburu, Bernu, Cirihi, Rimu, Trstu, Milanu, Londonu, Stokholmu, Kopenhagenu, Vašingtonu, Njujorku i Čikagu.

23 Izvor: Miroslav Prcović, zamenik direktora Direkcije za konzularne poslove, Ministarstvo spoljnih poslova

24 Zakon o izmenama Zakona o putnim ispravama, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 116-08

25 RTS, 12. septembar 2009, zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić uručio je milioniti biometrijski pasoš

26 Treba napomenuti da se u ovom broju nalaze i lica koja prvi put dobijaju putnu ispravu, što ukazuje da broj naših državljana koji žive u inostranstvu, a još uvek nisu u mogućnosti da zamene pasoš ostaje nepoznat.

Srbije će do 1.1.2010. godine imati putne isprave što se po njihovoj statistici poklapa sa evidentiranim brojem starih pasoša koji su izdati²⁷.

Do tog trenutka i pod pretpostavkom da se dosadašnja ažurnost nadležnih organa na izdavanju putnih isprava neće umanjiti, jedno pitanje i dalje ostaje sporno. Naime, do svrstavanja Srbije na belu šengensku listu i dalje važe kruta pravila ambasada članica šengenskog kruga za procedure izdavanje viza. Jedan od opštih uslova koje je potrebno ispuniti da bi se dobila viza odnosi se na period važenja pasoša lica koje podnosi zahtev. Povezujući to sa trenutno važećom zakonskom regulativom o putnim ispravama u Srbiji, pojedini građani Srbije mogu ostati bez neophodnih viza ukoliko poseduju tzv. plavi pasoš. Za dobijanje vize, pasoš mora da bude važeći najmanje tri meseca, računajući od poslednjeg dana isteka zahtevane vize. To praktično znači da iako plavi pasoš važi do 31.12.2009. godine lica koja ga poseduju neće moći da dobiju vizu ukoliko se njihovo putovanje ima okončati 30. 09. 2009. godine ili kasnije²⁸.

Kada je reč o *administrativnim merama za obzbeđivanje integriteta i bezbednosti procesa personalizacije i distribucije putnih isprava*, personalizacija putnih dokumenata je centralizovana i u nadležnosti je Uprave za informacionu tehnologiju MUP-a. To je deo sistema koji uključuje prijem zahteva za izdavanje dokumenta, obradu podataka i personalizaciju. Kada građani predaju zahtev za izdavanje novog pasoša, obrađeni podaci dolaze do sistema za pripremu podataka, preko telekomunikacionog i informacionog sistema MUP-a. Pripremljeni šifrovani podaci su putem zaštićene veze šalju na personalizaciju, što podrazumeva lasersko utiskivanje podataka i upisivanja podataka na čip. Posle toga se obavlja vizuelna i elektronska kontrola izrađenih pasoša. Informacije sa izrađenih pasoša se vraćaju u MUP putem istih šifrovanih kanala. Personalizovani pasoši se onda upućuju u mesto izdavanja putem ovlašćene kurirske službe. Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije neće izvoditi personalizaciju putnih dokumenata već samo pribavljanje podataka za personalizaciju, u prostorijama Ministarstva za diplomatske i službene pasoše, i u prostorijama diplomatsko konzularnih predstavništava Republike Isporuka personalizovanih putnih dokumenata u diplomatsko-konzularna predstavništva izvršice se putem DHL-a²⁹.

Ekspertskim izveštajem koji se odnosi na blok 1, kada je reč o putnim ispravama i ličnim kartama konstatovan je visok stepen pouzdanosti ovih dokumenata u skladu sa ICAO i EU standardima. Pozitivno je ocenjen i proces koji se odnosi na personalizaciju i distribuciju biometrijskih isprava³⁰.

Kada je reč o *uspostavljanju programa obuke i usvajanja etičkog kodeksa za borbu protiv korupcije, u prethodnom periodu učinjen je napredak. Prema saznanjima Grupe 484, početkom 2009 godine otpočela je obuka policijskih službenika koji su uključeni u poslove izdavanja putnih isprava, a u cilju dosledne primene Etičkog antikorupcijskog kodeksa*

Kada je reč o *saradnji sa Interpolom*, Ministarstvo unutrašnjih poslova redovno izveštava važnu instituciju o ukradenim i izgubljenim dokumentima.³¹ Ipak, problem postoji u tome što izveštaji Interpolu odlaze najčešće u štampanoj formi, jer još uvek ne postoje uslovi za elektronsko izveštavanje. Očigledna je i potreba MUP Srbije da ima slobodan pristup Interpolovoj bazi podataka. Bolji operativni rad MIP-a Srbije svakako bi se mogao unaprediti i boljom razmenom informacija kroz sistem ranog upozorenja između zemalja jugoistočne Evrope.³² Potrebno je napomenuti da, prema izveštaju EK, MUP radi na projektu uspostavljanja nacionalne elektronske baze podataka o izgubljenim i ukradenim dokumentima.³³

Kada je reč o *uspostavljanju visokog nivoa bezbednosti ličnih dokumenata koji se podnose u svrhe pribavljanja drugih identifikacionih isprava*, Ministarstvo unutrašnjih poslova primenjuje proceduru u

27 Izvor: sajt dnevnog lista Politika, www.politika.rs, 16.7.2009.

28 Sajt španske ambasade u Beogradu www.maec.es/Subwebs/Embajadas/belgrado/se/home

29 Bliže: Izveštaj Vlade Republike Srbije o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008., str. 14-15

30 Ekspertski izveštaj koji se odnosi na bezbednost dokumenata, 16-20 februara 2009., strana 5

31 Dražen Maravić, šef Biroa za međunarodnu saradnju MUP Srbije, razgovor, 13. 10. 2008.

32 Bliže: Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 18

33 Ekspertski izveštaj koji se odnosi na bezbednost dokumenata, 16-20 februara 2009, strana 6

skladu sa evropskim i ICAO standardima. Donošenjem Zakona o ličnoj karti³⁴ i Pravilnika o ličnoj karti³⁵ uključene su preporuke Saveta Evrope za implementaciju projekta za integrisani automatizovani sistem za personalizaciju ličnih dokumenata. Na taj način se izašlo u susret potrebi praćenja svetskih tehnoloških trendova.³⁶

Sigurnost dokumenata na kojima se zasniva izdavanje biometrijskih isprava (matične evidencije – uverenje o državljanstvu i izvod iz matične knjige rođenih) najslabije je ocenjena u eksperstkom izvešaju EK. To se posebno odnosi na matične evidencije sa prostora AP KiM Konstatovano je da su prostorije u kojima su uskladištene evidencije prenatrpne i neadekvatne. To posledično dovodi i do zaključka da je i pristup ovim evidencijama takav , da se ne može osigurati njihovo čuvanje i pristup na najbolji način. Problematičan je i proces izdavanja izvoda iz matične knjige rođenih vezan za pristup blanko formularima , načina popunjavanja podataka , jezičkih grešaka u izvodima itd. Konstatuje se da sistem ne može da garantuje visok stepen pouzdanosti ovih dokumenata na čitavoj teritoriji, već da je situacija različita od mesta do mesta. Kao realan naveden je srednjoročni rok u kome se može implementirati zakonski okvir o matičnim evidencijama i time garantovati pouzdanost pomenutih dokumenata.³⁷

Skupština Srbije usvojila je 18. marta ove godine Zakon o matičnim knjigama³⁸, koji je pripremlilo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Zahvaljujući tom zakonu biće uspostavljen nacionalni matični registar, koji će omogućiti da građani brzo dobiju svoje izvode, bez obzira na mesto vođenja matične knjige. Takođe, izvodi ubuduće neće imati ograničeni rok trajanja.

Izdavanje izvoda sa “neograničenim rokom važenja” počće od januara 2010, jer se predviđa da od tada oni budu na novim formularima za matične knjige, koje priprema Zavod za izradu novčanica i kovanog novca. Svi podaci će biti zaštićeni od zloupotreba, što je i Ustavom garantovano, a podaci koji se prikupljaju mogu se koristiti samo u svrhu za koju su namenjeni. Formulari koji su se do sada koristili nisu imali adekvatnu zaštitu.

Zakonom je predviđeno da svi organi koji obezbeđuju vođenje matičnih knjiga moraju u roku od pet godina da obezbede elektronsku evidenciju podataka, što će omogućiti pravljenje nacionalnog matičnog registra građana.

Preporuke:

- *Neohodno je inicirati i direktnu razmenu podataka kroz sistem ranog upozorenja između Ministarstava unutrašnjih poslova zemalja jugoistočne Evrope uz istovremeno poboljšavanje tehničkih kapaciteta MUP Srbije za izveštavanje prema Interpolu (projekat uspostavljanja nacionalne elektronske baze podataka o izgubljenim i ukradenim dokumentima)*
- *Potrebno je u punoj meri primenjivati zakonske i podzakonske odredbe u cilju zaštite visokog nivoa bezbednosti dokumenata koji se podnose radi pribavljanja drugih identifikacionih isprava.*
- *Potrebno je da se u razumnom vremenskom periodu izvrši nabavka odgovarajuće opreme (čitača) biometrijskih putnih isprava za opremanje svih graničnih prelaza Republike Srbije.*
- *Potrebno je da matične evidencije sa prostora KiM budu tretirane kao prioritet u reformi matičnih evidencija. Uzimajući u obzir činjenicu da će Zakon o matičnim knjigama početi da se primenjuje tek od 27.12.2009. godine, potrebno je da Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u kratkom roku preusmeri (pribavi) raspoloživa finansijska sredstva radi poboljšanja stanja u kom se nalaze matične evidencije sa KiM (prostorije u kojima se skladište matične knjige, uslovi za rad zaposlenih i sl)*

34 Službeni glasnik Republike Srbije, 62/06

35 Službeni glasnik Republike Srbije, 11/07

36 Bliže: Izveštaj Vlade Republike Srbije o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 22

37 Bliže: Ekspertski izveštaj koji se odnosi na bezbednost dokumenata, februar 2009, strana 16

38 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 20/09

BLOK 2: INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICOM

Srbija treba da:

- *usvoji i primeni zakonodavstvo koje će urediti kretanje lica na spoljnim granicama, kao i Zakon o organizaciji graničnih organa i njihovim zadacima u skladu sa Nacionalnom strategijom integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji usvojenom u januaru 2006. godine;*
- *preduzme potrebne budžetske i druge administrativne mere za osiguranje efikasne infrastrukture, opreme za IT tehnologije na spoljnim granicama;*
- *uspostavi programe obuke i usvoji etičke kodekse za borbu protiv korupcije, usmerene na pripadnike granične straže, carinske i druge službenike uključene u kontrolu granica;*
- *zaključi radni aranžman sa Agencijom EU za kontrolu spoljnih granica država članica EU - FRONTEXom.*

Eksperstka misija Evropske komisije koja je u Srbiji bila u martu 2009, sačinila je izveštaj o sprovedenim reformama u ovoj oblasti. Izveštaj ima pozitivnu intonaciju čak i u delovima gde je prepoznata slabost u sistemu IBM, što se opravdava konstatacijom da je za sprovođenje reformi u ovoj oblasti potrebno vreme.

U cilju dalje harmonizacije pravnog okvira Srbije sa standardima EU, kada je u pitanju oblast integrisanog upravljanja granicom, nakon usvajanja Strategije za integrisano upravljanje granicom³⁹ i akcionog plana za njeno sprovođenje pristupilo se donošenju i drugih relevantnih propisa.

Napredak u ovoj oblasti ostvaren je i usvajanjem Zakona o zaštiti granice 23. oktobra 2008. godine⁴⁰ koji je počeo da se primenjuje od 1. aprila 2009. i u potpunosti je usaglašen sa evropskim standardima. Usvajanje zakona je samo po sebi značajno, ali treba istaći da je za ostvarivanje punih efekata ovog zakona neophodno da se do novembra 2009. godine usvoje i svi potrebni podzakonski akti, ali i da se obezbede svi dodatni uslovi za njegovu punu implementaciju.

Imajući u vidu da je suština integrisanog upravljanja granicom, uspostavljanje najoptimalnije proporcije između brzine protoka ljudi i robe i bezbedonosnih izazova i da se do optimalnih rezultata može doći jedino koordinisanim radom svih službi na granici, februara 2009. godine potpisan je i Sporazum kojim se ova vrsta saradnje između službi formalizuje. Sporazum o Saradnji u oblasti integrisanog upravljanja granicom⁴¹ potpisali su ministri resorno nadležnih ministarstava - Ministarstvo poljoprivrede i vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija i Ministarstvo za infrastrukturu i time je obezbeđen jedan od temeljnih osnova za dalju primenu i sprovođenje Strategije.

Namera koja se želi ostvariti ovim Sporazumom je da se sve službe prisutne na graničnim prelazima harmonizuju, koordinišu, usklade, a sve u cilju bržeg protoka ljudi i robe preko granica, uz maksimalno poštovanje bezbedonosnih načela. Ne manje značajna je i neposredna razmena pribavljenih informacija što rezultira zajedničkim akcijama i zaplenama robe, sprečavanju trgovine ljudima, krijumčarenja oružja i droge. Osim postizanja ovog cilja, postiže se i ušteda za državu i to kroz smanjenje broja državnih službenika iz svih službi prisutnih na granici, korišćenje opreme koja ne treba da se nabavlja za svaku službu, već se zajednički koristi za potrebe svih službi.

Organizaciona i kadrovska struktura Uprave granične policije obuhvaćena je dokumentom o sistematizaciji radnih mesta Ministarstva unutrašnjih poslova. Dokument pruža sveobuhvatan opis svih poslova i zaduženja granične policije. Granična policija nalazi se u sastavu uprave granične policije koja svojim godišnjim

39 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 11/06

40 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 97/08

41 Bliže: www.minpolj.sr.gov.yu

planovima definiše dostignuća, ciljeve i aktivnosti, prioritetne tačke delovanja, načine njihove realizacije i samim tim i aktivnosti granične policije koja je u njenom sastavu. Definisane metode rada su na zavidnom nivou.

Što se tiče sugestija iznetih u izveštaju Evropske komisije koje se odnose na kadrovska rešenja najpre treba ukazati na nedostatak potrebnih kapaciteta granične policije. Potrebno je izvršiti popunu sastava granične policije (popunjeno je 83 posto potrebnih kapaciteta) i obezbediti veću mobilnost ljudstva i opreme u skladu sa mogućim potrebama. Prema izveštaju, MUP je već ukazao na tu potrebu, ali budžetskih sredstava za tu namenu trenutno nema. Uzimajući u obzir da se funkcionalnost kadrova ne ogleda samo u kvantitativnom već i kvalitativnom, potrebno je obratiti pažnju i na njihovu psihičku stabilnost, određeni nivo pravnog znanja, pouzdanosti i profesionalizma. Granična policija sastoji se od pripadnika policije MUP-a Srbije. Način školovanja pripadnika policije koji se primenjuje potpuno je isti za sve. Evidentna osobenost obavljanja zadataka u sklopu granične policije zahteva i uvođenje specijalnih vrsta obuka za njene pripadnike. Uveden je novi sistem školstva u školi za obuku policijskih kadrova u Sremskoj Kamenici, ali nije predviđen poseban smer za graničnu policiju. Korisno bi bilo da predstavnici granične policije pored solidnog znanja engleskog jezika koje već poseduju, budu ohrabreni da uče i druge evropske jezike.⁴²

U narednom periodu posebnu pažnju treba pridati jasno uređenoj koordinaciji dužnosti i nadležnosti između svih državnih organa koji su uključeni u sistem IBM. U tom smislu, izneta je i preporuka misije EK o unapređenju saradnje granične policije i carine i mogućnosti rada u parovima, čime bi se uspostavio efikasniji sistem otkrivanja nelegalnih migracionih kretanja i nelegalne trgovine robom.⁴³

Statistički podaci iz 2007. i 2008. godine ukazuju na povećanje broja putnika koji prelaze granicu Srbije na nekom od njena 82 granična prelaza i oni su dovoljan pokazatelj značaja modernizacije graničnih prelaza. U 2008. godini ukupan broj lica koji su prelazili granicu je 48.7 miliona (42.9 miliona 2007. godine) od kojih je 16.5 miliona bilo srpskih državljanja. Prema statistici MUP-a, većina putnika je bila iz susednih zemalja. Najviše prelazaka putnika zabeleženo je na graničnom prelazu Batrovci sa Hrvatskom (6.9 miliona), Horgoš sa Mađarskom (5.6 miliona), Preševo sa BJRM (3.8 miliona) i na Gradini, graničnom prelazu sa Bugarskom (3.8 miliona). Bitno je napomenuti da su upravo ovi granični prelazi u prošlosti najviše korišćeni i od strane ilegalnih migranata za ulazak u zemlju.⁴⁴

Pozitivno je što se upravo na ova četiri granična prelaza najpre sprovela modernizacija. Posle ova četiri punkta pristupa se osavremenjavanju još devet graničnih prelaza, a iz sredstava koje je obezbedila EU. Tehnička oprema za obavljanje graničnih kontrola još nije ujednačena na svim graničnim prelazima, ali pozitivno je što su svi granični prelazi povezani sa nacionalnom bazom podataka stalnom vezom. (umrežavanje putem optičkih kablova). To predstavlja značajan napredak u odnosu na prethodnu godinu kada kod pojedinih graničnih prelaza ovakva veza nije ni instalirana ili nije funkcionisala ispravno.

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima planove da na svim graničnim prelazima omogući instaliranje instrumenata za otkrivanje sumnjivih putnih isprava tokom prve provere, kao i sofisticiranije opreme koja će se koristiti tokom druge provere.

Što se tiče tehničkih mogućnosti, sistem ranog upozorenja je pohvaljen, ali je sugerisano njegovo dalje unapređivanje i razvoj. Istovremeno, detaljno se sugerije koja vrsta opreme je neophodna da bi se unapredio rad granične policije i sistema IBM, čak i sa alternativnim jeftinijim, a podjednako efikasnim tehničkim rešenjima. Uvođenje kamera na svim graničnim prelazima pomoglo bi i u sudskim procesima vezanim za davanje mita službenicima na granici.⁴⁵

Direktna veza graničnih prelaza sa Interpolovom bazom ne postoji, već se podaci koje Interpol prosleđuje

42 Bliže: Ekspertski izveštaj Evropske komisije koji se odnosi na blok 2 - integrisano upravljanje granicom, mart 2009, strana 8

43 Bliže: Ekspertski izveštaj EK koji se odnosi na blok 2- integrisano upravljanje granicom, mart 2009, strana 8

44 Bliže: Ekspertski izveštaj koji se odnosi na upravljanje granicom, mart 2009, strana 9

45 Bliže: Ekspertski izveštaj koji se odnosi na upravljanje granicom, mart 2009, strana 9

Ministarstvu unutrašnjih poslova direktno ubacuju u jedinstveni informacioni sistem koji je neposredno dostupan za oko 65% stanica granične policije.

U cilju povećanja efikasnosti i sposobnosti državne administracije nadležne za sprovođenje sistema integrisanog upravljanja granicom prema evropskim standardima realizuje se tvining projekat sprovođenja Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji.

Kada govorimo o elektronskim čitačima biometrijskih putnih ispava – za sada oni postoje na Beogradskom aerodromu i graničnim prelazima Horgoš i Batrovci. Prema navodima MUP-a još 10 je trebalo da bude instalirano do maja 2009. Planovi su da se na svim graničnim prelazima instaliraju ovakvi čitači kao i čitači otisaka prstiju. Granična policija poseduje 660 stacionarnih i 330 mobilnih uređaja- čitača biometrijskih putnih isprava), kao i 460 čitača otisaka prstiju koja čekaju na instalaciju⁴⁶

Izveštaj Evropske komisije ne tretira administrativnu liniju kao ostale granične linije. Time je zadovoljen osnovni princip da se sistem integrisanog upravljanja granicom uspostavlja isključivo na državnim granicama. Deo zajedničkog izveštaja Evropske komisije za Srbiju pominje administrativnu liniju i poziva na saradnju sa EULEX-om.⁴⁷

Sporazum između MUP Srbije i Misije EULEX potpisan 11.9.2009. godine

Sporazumom MUP Srbije i Eulex-a treba da bude zajamčena znatno stroža kontrola granične/administrativne linije prema Kosovu, a time i osetno snažno pojačana borba protiv organizovanog kriminala.

Protokol se odnosi na saradnju Eulex-a i srpske policije u borbi protiv organizovanog kriminala i kontrolu granica i administrativne linije. Priština se do sada protivila sporazumu navodeći da Eulex nema pravo da potpisuje takve sporazume u ime Kosova.

Zamenik premijera i ministar unutrašnjih poslova Ivica Dačić objasnio je da je reč o protokolu o policijskoj saradnji i da u “njemu nema nijedne jedine rečenice koja se tiče politike”.

“Reč je o protokolu koji će regulisati saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala, ilegalne trgovine narkoticima i svim drugim vidovima prekograničnog kriminala i kriminala preko administrativne linije”, kazao je Dačić.

Ministar policije je naveo da MUP Srbije na osnovu Rezolucije 1244, izveštaja generalnog sekretara Ban Ki Muna i plana od šest tačaka, saraduje sa Eulex-om.

Izvor: B92, 11. septembar 2009.

Tokom poslednjih godina saradnja između zemalja zapadnog Balkana je značajno je unapređena. Nadležni ministri Srbije, Albanije, BIH, BJR, i Crne Gore potpisali su 6. marta 2009. godine Zajedničku deklaraciju o saradnji u graničnoj bezbednosti u jugoistočnoj Evropi. (Joint Declaration on Border Security Cooperation in South Eastern Europe), pod okriljem DCAF inicijative.⁴⁸

Uprkos činjenici da pretežni deo bilateralnih ugovora kojima se pokriva saradnja u ovoj oblasti još uvek nije usvojen, aspekti praktične saradnje sa tim zemljama su na zadovoljavajućem nivou. Pored toga što se održavaju mesečni sastanci na lokalnom i regionalnom nivou na kojima se razmatraju oblici praktične saradnje, ustanovljeno je i održavanje svakodnevnih kontakata putem direktnih telefonskih veza ili sistemom radijskih veza.

46 Bliže Ekspertski izveštaj koji se odnosi na upravljanje granicom, mart 2009, strana 10

47 Izveštaj EK o napretku zemalja Zapadnog Balkana u ispunjavanju uslova predviđenih Mapom puta, 18. maj.2009 godine,

48 DCAF- The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ženevki centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga

Međunarodna saradnja koja se na ovaj način uspostavlja dovodi do razmene informacija, a samim tim i bolje obaveštenosti, čime se stvaraju uslovi za bolju prevenciju borbe protiv krijumčarenja i prekogranične nedozvoljene trgovine.

Srbija je u prethodnom periodu postavila pravni okvir za saradnju sa susednim zemljama- pod okriljem DCAF-a, za delovanje mešovitenih patrola duž zajedničkih granica (do sad potpisani su sporazumi sa BiH, Crnom Gorom a očekuje se i potpisivanje sa Makedonijom). Kancelarija zajedničke granične policije je ustanovljena na rumunsko- srpskoj granici na Đerdapu i očekuje se da će potpunosti bude operativna krajem ovog leta radi sprovođenja kontrola na Dunavu. Od 2007 postoji takva vrsta saradnje sa bugarskog Graničnom policijom u vozovima.

Standardi EU u ovoj oblasti, kod bilateralnih i multilateralnih sporazuma, nameću kao osnovne kriterijume da oni budu praktični i pragmatični, a sve u cilju što efikasnije borbe protiv ilegalnih migracija i prekograničnog kriminala. Dalji razvoj sistema trebalo bi da se zasniva na planovima koji se ne bi donosili samo na nivou centralnih vlasti jedne države već i regionalno. Srbija je potpisala Sporazum o strateškoj saradnji Republike Srbije i Evropske policijske kancelarije (EUROPOL)⁴⁹, Radni sporazum o uspostavljanju operativne saradnje sa FRONTEX-om, kao i memorandume o saradnji sa međunarodnim organizacijama kao što su DCAF, IOM, MARRI i OEBS. Takođe je značajna i deklaracija potpisana sa UNDOC-om o saradnji u oblasti borbe protiv droga i organizovanog kriminala.

Saradnja sa Evropskom agencijom za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (FRONTEX) odvijala se kroz učešće pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova na međunarodnim seminarima, obukama i treninzima u organizaciji FRONTEX. Početak formalne saradnje usledio je nakon upućivanja izjave o namerama za uspostavljanje saradnje, marta 2008. godine.

Radni aranžman o uspostavljanju operativne saradnje između Ministarstva unutrašnjih poslova i Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica EU potpisan je 17. februara 2009. godine.⁵⁰

Preporuke:

- *Potrebno je nastaviti sa primenom Strategije za integrisano upravljanje granicom kroz dalje jačanje saradnje između službi koje su uključene u proces integrisanog upravljanja granicom. Uspešnom implemetacijom Sporazuma o saradnji u oblasti integrisanog upravljanja granicom usvojila bi se sugestija Evropske komisije o interagencijskoj saradnji čime bi se uspostavio efikasniji sistem otkrivanja nelegalnih migracionih kretanja i nelegalne trgovine robama. S tim u vezi potrebno je i jasnije određenje nadležnosti službi koje su prisutne na granicama.*
- *Potrebno je nastaviti sa daljim tehničkim osavremenjivanjem graničnih prelaza, popunom mesta predviđenih sistematizacijom i obukom službenika na granici. Kada je u pitanju obuka službenika na granici, neophodno je uvođenje posebne metode školovanja za pripadnike granične policije uz puno poštovanje standarda EU u ovoj oblasti. Potrebno je i kontinuirano sprovođenje specijalizovane kurseve u cilju edukacije pripadnika granične policije u oblasti borbe protiv korupcije.*
- *Vlada Republike Srbije bi trebala da posebnu pažnju posveti budžetskim izdavanjima za ove namene, što podrazumeva da se proces integrisanog upravljanja granicom oslanja i na domaća, ali i sredstva EU*
- *Potrebno je intenzivirati regionalnu saradnju u ovoj oblasti, što podrazumeva i zaključivanje sporazuma i odgovarajućih protokola sa susednim državama, a koji se trenutno nalaze u verziji nacрта.*
- *Potrebno je što pre započeti primenu sporazuma sa EULEX misijom što bi doprinelo uspešnoj borbi protiv svih vidova kriminala.*

49 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 38-09

50

ODGOVORNOST PREVOZNIKA / NOSILACA

- *Srbija treba da usvoji i primeni zakonodavstvo o odgovornosti prevoznika/nosilaca koje definiše sankcije.*

Zakon o strancima Republike Srbije predviđa da prevoznik može na granični prelaz dovesti stranca samo ako stranac ima važeći putni dokument (i vizu, ako je potrebno). Ako stranac nema važeći putni dokument (ili vizu, ako je potrebno), prevoznik je dužan da bez odlaganja o svom trošku odveze stranca. Ako prevoz nije odmah moguć, snosi troškove boravka i prinudnog udaljenja stranca. Isto se odnosi i na prevoznika koji je dovezao stranca u međunarodni tranzitni prostor aerodroma, ako je drugi prevoznik odbio da preveze stranca u državu odredišta ili ako je strancu zabranjen ulazak u državu odredišta. Organizator turističkog ili poslovnog putovanja, dužan je da nadoknadi troškove boravka i prinudnog udaljenja stranca ukoliko se ovi troškovi ne mogu nadoknaditi od stranca, a do njegovog nezakonitog boravka u Srbiji došlo je zbog propusta organizatora putovanja.

Što se tiče kaznenih odredbi, član 81 navedenog Zakona propisuje novčanu kaznu u iznosu od 100.000 do 500.000 dinara za pravno lice, odnosno preduzetnika koji na teritoriju Republike Srbije doveze stranca ili odbije da ga odvede, suprotno odredbi člana 22 st. 1. i 2. ovog Zakona. Isti član nalaže novčanu kaznu u istom iznosu za pravno lice i/ili preduzetnika – organizatora turističkog ili poslovnog putovanja usled čijeg propusta je došlo do nezakonitog boravka stranca na teritoriji Republike Srbije. Za ovakve prekršaje novčanom kaznom od 10.000 do 50.000 dinara, kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu.

Upravo u ovim odredbama veliki broj nevladinih organizacija u EU prepoznao je potrebu za posebnom pažnjom prema potencijalnim tražiocima azila koji najčešće sa sobom nemaju potrebna dokumenta, a koje prevoznici ne bi ni prevezli, upravo plašeći se mogućnosti da budu kažnjeni.

„Kaznene odredbe za prevoznika su na snazi u nekim zemljama od sredine osamdesetih, kada su zajednička pravila Evropske unije uvedena sa šengenskim sistemom (Šengenska konvencija, član 26). Šengenska konvencija je eksplicitno navela da nametanje kaznenih odredbi treba da bude u saglasnosti sa obavezama iz Konvencije o izbeglicama iz 1951. godine, ali je zemlje tumače na različite načine. Na primer u Francuskoj, Italiji i Holandiji, kazne se ne nameću osobi koja je u proceduri dobijanja azila, dok se u Danskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji prevoznici kažnjavaju bez obzira na zaštitu. Evropska unija je 2001. godine donela Zakon o pravnim obavezama prevoznika, kao dopunu odgovarajućim odredbama Šengenskog sporazuma (Direktiva Saveta 2001/51/EC od 28. juna 2001. koja dopunjuje odredbe člana 26 Konvencije za implementaciju Šengenskog sporazuma od 14. juna 1985. godine OJ L 187, 10. jula 2001.) koji navodi da se kaznene odredbe ne primenjuju u slučajevima kada osoba traži međunarodnu zaštitu.

Evropski savet za izbeglice i prognanike (ECRE), panevropska organizacija koja se bavi pitanjima migracija, sa žaljenjem konstatuje da sporazum ne sadrži sledeće:

- Omogućiti zaštitu od povratka na teritoriju gde bi mogli da budu ugroženi život ili bezbednost (refoulement) osoba koje prevoznik nije u mogućnosti da vrati svojim prevoznim sredstvima i zbog toga je dužan da organizuje njihov dalji transport.
- Obezbediti mogućnost žalbe onim tražiocima azila koji su primorani da se vrate u zemlju gde bi bili tretirani suprotno Konvenciji o statusu izbeglica ili Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima
- Tražiti od zemalja članica EU da izuzmu prevoznike od odgovornosti ukoliko je lice iz treće zemlje ušlo u procedure azila ili joj je potom dodeljen izbeglički status. Sve zemlje članice sada su u svoja zakonodavstva unele odredbe koje su prilagođene režimu o odgovornosti prevoznika na nivou EU. Ipak, imajući u vidu diskreciono pravo koje direktiva EU ostavlja zemljama članicama, postoje izvesne razlike, tako da neke zemlje omogućuju izuzeće samo za lica koja su prepoznata kao izbeglice dok druge zemlje

to čine i kad je državljaninu treće zemlje dodeljen supsidijaran oblik zaštite. Relevantno zakonodavstvo često se ne primenjuje konzistentno.⁵¹

Preporuka:

- *Uzimajući u obzir činjenicu da je Republika Srbija na samom početku primene novog relevantnog zakonodavstva o kretanju i boravku stranaca, kao i azilu, od presudne je važnosti da odredbe člana 22 Zakona o strancima budu tumačene u skladu sa Konvencijom o statusu izbeglica iz 1951. godine.*

POLITIKA U POGLEDU AZILA

Srbija treba da:

- *Usvoji i primeni zakonodavstvo u oblasti azila u skladu sa međunarodnim standardima (Ženevska konvencija 1951. godine sa Njujorškim protokolom) i pravnim okvirom i standardima EU;*
- *Obezbedi odgovarajuću infrastrukturu i osnaži nadležna tela, naročito u oblasti procedura za azil i prihvatanja troškova azila*

Sa ciljem da se pravne regulative usklade sa regulativama Evropske unije, u novembru 2007. godine usvojen je Zakon o azilu⁵², koji je stupio na snagu 1. aprila 2008.. godine.

Zakon o azilu je u skladu sa UN Konvencijom o stanju izbeglica iz 1951. godine, Protokolom o stanju izbeglica iz 1967. godine, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, Konvencijom protiv torature i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih potupaka i kazni iz 1984. godine i UN Konvencijom o pravu deteta iz 1989. godine.

Grupa 484 je dala punu podršku usvajanju ovog Zakona, koji je postavio temelje razvoja politike azila Republike Srbije gde Kancelarija za azil, kao prvostepeno telo i kompetentna organizaciona jedinica pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, donosi odluke u vezi sa podnetim zahtevima za azil i vrstama odobrene zaštite. Kancelarija za azil je u sastavu Odeljenja za strance koji je operativno funkcionalni deo Uprave granične policije.

Na odluku Kancelarije moguće je podneti žalbu Komisiji za azil, koja je po zakonu osnovana kao nezavisno, drugostepeno telo u proceduri dobijanja prava na azil. Na ovaj način se prati princip dvostepenog sistema (i, samim tim, objektivnost donošenja odluke), kao jednog od fundamentalnih postulata našeg pravnog sistema.

Procedura dobijanja azila predviđa sudsku zaštitu tražioca azila, jer je moguće pokrenuti administrativni spor pred Vrhovnim sudom Srbije, gde se takođe realizuje princip sudske kontrole nad radom organa javne administracije.

Da bi omogućio primenu ovog Zakona, MUP Srbije je doneo Pravilnik o sadržaju i izgledu obrasca zahteva za azil i dokumenata koji se izdaju tražiocima azila i osobama kojima je odobrena privremena zaštita.

Rezolucijom Vlade Republike Srbije broj 119-1643/2008. od 17. aprila 2008. godine, koja je objavljena u Službenom glasniku RS, 42/08 od 20. aprila 2008. godine, imenuju se članovi Komisije za azil. Na sastanku

51 Odbrana prava na zaštitu izbeglica u Evropi, ECRE, 2005.

52 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 109/07

Komisije od 11. avgusta 2008. godine, članovi su jednoglasno usvojili Pravilnik o radu Komisije za azil, i na taj način je ova Komisija otpočela zvanični rad.⁵³

Komisija za azil je nezavisno telo Vlade koji se sastoji od 9 članova. Svi članovi su iskusni eksperti iz različitih oblasti administracije i njihov mandat je 4 godine. Uspostavljanje jednog ovakvog tela predstavlja značajnu stavku u zaokruživanju stvaranja efikasnog sistema azila u Srbiji. Međutim, za ostvarivanje punih efekata njenog rada potrebno je obezbediti sve tehničke uslove. Komisija za azil još uvek nema svoje prostorije, za sastanke koriste prostorije Uprave granične policije, a administrativni posao za Komisiju obavljaju zaposleni iz Uprave granične policije

Republika Srbija će po Zakonu o azilu, u okviru svojih mogućnosti, obezbediti uslove za uključivanje izbeglica u društveni, kulturni i privredni život, i omogućiti naturalizaciju izbeglica. Međutim, zakonom nije određena institucija koja će se baviti integracijom izbeglica koje su dobile status na osnovu Zakona o azilu. U budžetu republike Srbije za 2009. godinu nisu predviđena sredstva za integraciju lica koja dobiju status izbeglica ili su pod supsidijarnom zaštitom.⁵⁴

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, tokom prošle godine zahtev za azil u Srbiji podnela su 52 lica i svi su u postupku odlučivanja, neki i u drugostepenom postupku pred Komisijom za azil. Najviše zahteva za azil podneli su državljani Obale Slonovače - njih 19. Slede državljani Gruzije – jedanaest, Jermenije - pet, Etiopije - tri, dok su pod dva iz Nigerije, Čada, Šri Lanke i Palestine.

Među onima koji traže azil u Srbiji su i po jedan državljani Francuske, Iraka, Somalije, Angole i Albanije, a jedan je apatrid.

Izvor: RTV Studio B, 5. avgust 2009.)

U skladu sa Zakonom o azilu i obavezama koje on propisuje, preduzete su odgovarajuće aktivnosti za osnivanje Centra za azil. Uslovi za njegov rad stvoreni su potpisivanjem i primenom Memoranduma o razumevanju između Vlade Republike Srbije i UNHCR-a. Na osnovu tog Memoranduma, objekat u Banji Koviljači je renoviran 2006. godine, i on se od tada nalazi u funkciji Centra za azil (smeštaj i osnovni uslovi za život za tražioce azila).

Odluka o zvaničnom osnivanju Centra za azil koji funkcioniše u sastavu Komesarijata za izbeglice doneta je 6 decembra 2008 godine. Sve do 18 decembra 2008 godine Centar za Azil je finansiran od strane UNHCR-a nakon čega je prešao u nadležnost Komesarijata za izbeglice.

U okviru Centra tražiocima azila obezbeđuju se smeštaj, ishrana, odeća i obuća, a ukoliko nisu tu smešteni, imaju pravo na novčanu pomoć preko nadležnog centra za socijalni rad.

Sa tim u vezi, Komesarijat je doneo sledeće:

- Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil
- Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije osoba smeštenih u Centru za azil
- Pravilnik o uslovima smeštaja i osnovnim uslovima za život u Centru za azil⁵⁵
- Pravilnik o zdravstvenim pregledima lica koja traže azil prilikom prijema u Centar za azil⁵⁶
- Informator za lica smeštena u Centru za azil (urađen na srpskom, engleskom i arapskom jeziku)⁵⁷

U cilju dalje primene ovog Zakona, Komesarijat je doneo i sledeće

- Odluku o osnivanju Centra za azil i obezbeđivanju sredstava za rad Centra za azil iz budžeta Republike Srbije

53 Bliže sajt Centra za zaštitu i pomoć tražilaca azila, www.apc-cza.org/content/view

54 Bliže: ekspertski izveštaj koji se odnosi na blok 2 - azil, mart 2009.

55 „Službeni glasnik RS”, br.31/08

56 „Službeni glasnik RS” br. 93/2008

57 Bliže sajt Komesarijata za izbeglice RS, www.kirs.sr.gov.yu

- Pravilnik o dopunama Pravilnika o internim propisima i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu, koji predviđa radna mesta u Centru za azil

Pozitivno je i to što su zaposleni obučavani na specijalizovanim kursevima koji su sprovedeni u saradnji sa UNHCR-om, sa CARDS-om, AENEAS-om i kroz različite druge projekte. Sektor za azil je pripremio vodiče, namenjene uglavnom policajcima, o pravilima postupanja sa tražiocima azila.⁵⁸

Preporuke:

- *Potrebno je da u najkraćem vremenskom periodu stvoriti uslove za nesmetano funcionisanje Komisije za azil. Istovremeno, potrebno je obezbediti da Kancelarija za azil bude odvojena od policijskih struktura*
- *Potrebno je da u najkraćem vremenskom periodu ministar unutrašnjih poslova donese Pravilnik o načinu evidentiranja i registracije lica koja traže azil iz čl. 23. i 24. Zakona i načinu vođenja i sadržini evidencija iz člana 64. Zakona.*
- *Kao dugoročni cilj potrebno je uvođenje sudske instance u postupak utvrđivanja izbegličkog statusa*
- *Potrebno je da Vlada Republike Srbije kontinuirano obezbeđuje potrebna sredstava u budžetu za funkcionisanje Centra za azil.*
- *Potrebno je u budžetu Republike Srbije predvideti budžetska sredstva za integraciju lica koja dobiju status izbeglica ili su pod supsidijarnom zaštitom.*
- *Potrebno je poboljšati kapacitete državne administracije vezane za integraciju lica kojima je priznat izbeglički status i odrediti telo koje bi pomoglo rešavanje spornih pitanja vezanih za integraciju izbeglica. Dobar mehanizam predviđa Strategija za upravljanje migracijama. Koordinaciono telo treba da kooordinira rad različitih ministarstava koja se bave migracijama i koje treba (može) da razmatra i pitanja integracije izbeglica (stranaca).*
- *Potrebno je nastaviti obuke granične policije o pravima tražilaca izbegličke zaštite, ali bi tu obuku trebalo proširiti i na ostale državne organe, posebno sudije za prekršaje, sudije redovnih sudova, centre za socijalni rad. Za ove namene Vlada Republike Srbije trebalo bi da odredi i deo budžetskih sredstava*
- *Potrebno je uspostaviti i programe graničnog monitoringa uz puno prisustvo organizacija civilnog društva i u saradnji sa MUP RS.*

KONTROLA MIGRACIJA

Srbija treba da:

- *Uspostavi i započne da primenjuje mehanizam za praćenje migracionih tokova čime će definisati migracioni profil Srbije koji će redovno biti ažuriran i sadržati podatke kako o ilegalnoj tako i o legalnoj migraciji; ustanovi tela odgovorna za prikupljanje i analizu podataka o migracionom obimu i tokovima;*
- *Usvoji i primeni Nacionalnu strategiju o reintegraciji povratnika, uključujući održivu finansijsku i socijalnu pomoć;*
- *Definiše i primeni metodologiju za otkrivanje migracije u unutrašnjosti zemlje i preduzme mere za unapređenje kapaciteta i istraživanje slučajeva organizovane i potpomognute ilegalne migracije;*

⁵⁸ Bliže: ekspertska izveštaj koji se odnosi na blok 2- azil, mart 2009.

- *Usvoji i primeni Zakon o prijemu i boravku državljana trećih zemalja koji definiše prava i obaveze dotičnog lica (uključujući i članove porodica državljana trećih zemalja),*
- *Obezbedi efikasno proterivanje državljana trećih zemalja koji ilegalno borave na njenoj teritoriji.*

Uspostavljanje relevantnog mehanizma za praćenje migracionih tokova predstavlja jedan od najvećih prioriteta, ali i izazova za Vladu Republike Srbije. Prvi put bi u Republici Srbiji trebalo uspostaviti sveobuhvatnu politiku praćenja migracionih tokova i definisati migracioni profil Srbije.

Strategija o upravljanju migracijama usvojena je 23. jula 2009. godine⁵⁹. Utvrđeno je da će nadležna ministarstva u roku od tri meseca od donošenja ove strategije izraditi akcione planove na osnovu kojih će se sačiniti zajednički akcioni plan. Za izradu zajedničkog akcionog plana koji će odnositi na period od dve godine zadužen je Komesarijat za izbeglice. Vlada će, na predlog Komesarijata, utvrditi zajednički akcioni plan, u roku od 6 meseci od dana donošenja ove strategije.

Preporuke i mere koje predviđa Strategija:

- Definirati sadržaj migracionog profila Republike Srbije u skladu sa zahtevima evropskih integracija uz uvažavanje specifičnosti Republike Srbije ;
- Redovno ažurirati migracioni profil Republike Srbije;
- Uskladiti statistike sa zahtevima standarda EU;
- Uspostaviti normativne i tehničke uslove za razmenu podataka između relevantnih institucija;
- Prikupljati informacije, statistike i izveštaje o migracijama u Republici Srbiji;
- Odrediti organ odgovoran za prikupljanje podataka;
- Pratiti trendove migracionih kretanja.

Strategija predviđa i institucionalni okvir za razvoj migracione politike. Definisan je u skladu sa nadležnostima i zaduženjima koja ministarstva i republički organi imaju u oblasti migracija u okviru Zakona o ministarstvima, drugih zakona i odgovarajućih normativnih akata i strategija.⁶⁰

Veliki broj propisa Republike Srbije čini sastavni deo ove Strategije. Kao jedna od onih čija je primena najneophodnija je i Strategija razvoja zvanične statistike u Republici Srbiji u periodu 2009. do 2012. godine⁶¹. U okviru Strategije definisana je obaveza Republičkog zavoda za statistiku da sprovodi redovno godišnje istraživanje o unutrašnjim migracijama, kao i da uspostavi redovno godišnje istraživanje spoljnih migracija počev od 2012. godine, pri čemu će se istraživanje spoljnih migracija zasnivati na rezultatima popisa stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine.

Kada se govori o sredstvima potrebnim za sprovođenje Strategije može se konstatovati da Republika Srbija za ovu namenu treba da izdvoji značajna sredstva. U Strategiji stoji da se sredstva obezbeđuju najvećim delom u budžetu za redovne aktivnosti ministarstava kao i za sprovođenje mera predviđenih sektorskim strategijama⁶². Poslednjim izveštajem Evropske komisije kao i Predlogom izmena Uredbe 539, sugeriše se da je značajno da se nakon njenog usvajanja obezbede i sredstva za njenu implementaciju. U kontekstu sve izvesnijeg rebalansa budžeta za 2009. godinu treba razmišljati o konkretnim merama koje se mogu preduzeti radi obezbeđivanja potrebnih sredstava

U februaru 2009. godine Vlada je osnovala Koordinaciono telo za praćenje i upravljanje migracijama⁶³ sastavljeno od ministara koji su u okviru svoga resora nadležni za pojedine aspekte migracija. Komesarijat za izbeglice je određen da obavlja stručne, operativne i administrativno – tehničke poslove za Koordinaciono telo. Koordinaciono telo podnosi Vladi pismeni izveštaj o svom radu svakih 90 dana.

59 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 59/09

60 Strategija za upravljanje migracijama, jul 2009, strana 4

61 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 7/09

62 Strategija za upravljanje migracijama, jul 2009., strana 42

63 Službeni glasnik, br. 37/09

Ovakva uloga Komesarijata sasvim je prihvatljiva zbog neoperativnosti radnih tela Vlade sastavljenih na visokom nivou. Postoje ideje da se oformi i radna grupa koja će funkcionisati na operativnom nivou, jer se takav sistem rada pokazao kao vrlo efikasan.⁶⁴

Kada je reč o nadležnostima državnih organa, od posebne je važnosti Zakon o ministarstvima.⁶⁵ U članu 25 nadležnosti predviđeno je da Ministarstvo za dijasporu obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: položaj državljana Republike Srbije koji žive izvan Republike Srbije; poboljšanje uslova za ostvarenje biračkog prava državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu; poboljšanje veza iseljenika, državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu, i njihovih organizacija s Republikom Srbijom; informisanje iseljenika, državljana Republike Srbije u inostranstvu, o politici Republike Srbije; stvaranje uslova za uključivanje iseljenika, lica srpskog porekla i državljana Republike Srbije koji žive u inostranstvu u politički, ekonomski i kulturni život Republike Srbije i njihov povratak u Republiku Srbiju, kao i druge poslove određene Zakonom. Zakon takođe određuje i druge nadležnosti i drugih ministarstva značajnih za položaj dijaspore. Ministarstvo za obrazovanje nadležno je za nostrifikaciju i ekvivalenciju diploma stečenih u inostranstvu. (član 15) Ministarstvo spoljnih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na zaštitu prava i interesa Republike Srbije i njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu⁶⁶, a Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zapošljavanje u zemlji i inostranstvu; upućivanje nezaposlenih građana na rad u inostranstvo; praćenje stanja i kretanja na tržištu rada u zemlji i inostranstvu; zaključivanju i primenu međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju; zaključivanju ugovora o zapošljavanju sa inostranim poslodavcima i drugih ugovora u vezi sa zapošljavanjem; saradnju sa međunarodnim, inostranim i domaćim organima i organizacijama u oblasti rada i zapošljavanja; usaglašavanje sa evropskim zakonodavstvom i standardima iz oblasti zapošljavanja i praćenje primene međunarodnih konvencija. (član 9 st. 5). Saradnju u oblasti zapošljavanja stranaca ostvaruje i Nacionalna služba za zapošljavanje.

Kada je reč o migracijskom profilu za Republiku Srbiju, on još uvek ne postoji. Takav jedan profil morao bi da obuhvati relevantne podatke kako za oblast imigracije, tako i emigracije vezane za Republiku Srbiju, ažurirane statistike u ovim oblastima, uspostavljene migracione politike, kako u sferi prisilnih migracija, tako i legalnih (ekonomskih) migracija, kao i jasno identifikovane probleme u sferi implementacije tih politika.

U nastojanjima da se Srbija svrsta na pozitivnu listu viznog režima EU, potrebno je utvrditi i migracioni potencijal Republike Srbije.

„Određivanje »migracijskog potencijala« lokalnih zajednica, regija ili zemalja jedan je od najtežih, ali i znanstveno i praktično najrelevantnijih zadataka na području istraživanja migracija. Naime, vrlo je teško postojećim metodama i instrumentarijem predviđati ponašanje i djelovanje velikih populacija. Intervjui, ankete, promatranja i službene statistike koje govore o dosadašnjim zabilježenim kretanjima stanovništva, te službene procjene o ekonomskim potrebama imigracije tradicionalnih imigracijskih zemalja, do sada su omogućavali samo grubu aproksimaciju stvarnog broja budućih migranata. Zbog toga je procjena migracijskog potencijala znanstveno iznimno relevantna jer zahtijeva usavršavanje ukupnih objašnjavajućih modela migracija, a time i postojećih mikroanalitičkih i makroanalitičkih metoda predviđanja nastanka stvarne migracijske populacije. Procjena migracijskog potencijala relevantna je i praktično jer omogućuje predviđanje i uvođenje mjera zadržavanja populacije ili reguliranja migracijskog toka, kako na lokalnoj i regionalnoj tako i na državnoj razini. Ona se izravno može rabiti za pripremu programa strategije migracijske politike, za pripremu amortiziranja demografskoga, ekonomskoga i socijalnoga gubitka, ali i za uračunavanje eventualnoga povratnog ekonomskog i sociokulturnog dobitka kada se novac i znanje na izravan ili neizravan način počnu vraćati emigracijskom području.”⁶⁷

64 Svetlana Velemirović, zamenik Komesara za izbeglice Republike Srbije, razgovor 11. 06. 2009.

65 Službeni glasnik, br. 80/08

66 Zakonom o spoljnim poslovima (Službeni glasnik, br. 119/07) predviđeno je da Ministarstvo spoljnih poslova u saradnji sa Ministarstvom za dijasporu, unapređuje poštovanje ljudskih i manjinskih prava iseljenika, lica srpskog porekla i državljana Republike Srbije u inostranstvu (član 5 st.1 tač. 19)

67 Saša Božić et alia, Migracijski potencijal Hrvatske... Migracijske i etničke teme, str. 10.

Sprovedenjem ovakvog istraživanja na reprezentativnom uzorku u Srbiji, dobili bi se i odgovori na pitanja vezana za spremnost građana Republike Srbije da migriraju u zemlje EU. Time bi se moglo sa mnogo više argumenata govoriti koliko je Srbija migraciono rizična za EU i da li je opravdan strah da bi veliki broj građana Srbije „pohrlilo” u EU onoga trenutka kada se liberalizuje vizni režim sa EU.

Stavovi predstavnika ambasada u Srbiji po ovom pitanju su izuzetno protivurečni i uglavnom se zasnivaju na podacima njihovih zemalja o broju državljanja Srbije koji su u prethodnih godina kao zemlju odredišta birali njihovu.

Grupa 484, u okviru projekta „Zapadni Balkan prema beloј šengenskoј listi“, istražuje da li priključivanje Srbije Evropskoј uniji predstavlja imigracionu pretnju zemljama članicama Evropske unije. Sa tim ciljem je urađeno istraživanje migracionog potencijala na reprezentativnom uzorku u Srbiji, ali i u Rumuniji, zemlji članici EU, i napravljena je komparativna analiza kako bi se dobio bolji uvid u opseg, strukturu, ali i determinante migracionog potencijala.

Istraživanje migracionog potencijala u Srbiji je pokazalo da 68% građana Srbije nikada nije razmišljalo da se iseli iz Srbije i nastani u drugoj zemlji, bilo privremeno ili trajno. 12% građana je razmišljalo o iseljenju iz zemlje, ali je odustalo od iseljenja. 19% građana Srbije, odnosno 1.200,990 osoba iznad 15 godina starosti, razmišlja o iseljenju iz Srbije, što predstavlja „ukupni migracioni potencijal“ Srbije.

Međutim, kada se za tih 19% potencijalnih migranata utvrdi koliko često i dugo razmišljaju o iseljenju, kao i koliko sami veruju da će se u dogleđno vreme iseliti iz Srbije, njihov broj se prepolovljuje. 50% građana koji čine ukupan migracioni potencijal „vrlo retko“ i „ponekad“ razmišlja o iseljenju, 54% razmišlja više od 5 godina i 55% smatra da je „neverovatno“ ili „malo verovatno“ da će se iseliti iz Srbije.

Stoga je utvrđen „verovatni migracioni potencijal“ tako da je identifikovan procenat potencijalnih migranata koji je poduzeo korake pripreme za iseljenje iz zemlje – 6% ili 379,260 osoba i „stvarni migracioni potencijal“ kroz identifikovanje procenta potencijalnih migranata koji je podneo zahtev za radnu ili boravišnu dozvolu - 0.5% ili 31,605 osoba.

Migracioni potencijal utvrđen ovim istraživanjem je puno niži od migracionog potencijala koji je utvrdio IOM u FRJ 1998.godine, ali i od migracionog potencijala zemalja srednje i istočne Evrope – Poljske, Češke, Slovačke i Mađarske, koji je utvrđen 1996.godine. Migracioni potencijal Srbije je nešto veći od migracionog potencijala Hrvatske koji je utvrđen 2004.godine, što se može tumačiti razlikama u političkom, ekonomskom i socijalnom kontekstu, pogotovo trenutnom ekonomskom krizom, ali i razlikama u metodologiji.

U svakom slučaju treba imati u vidu da bi potencijalni odlazak oko 380,000 ljudi iz Srbije, kao i 30,000 ljudi imao značajne političke, ekonomske, socijalne i demografske posledice za zemlju.

Izvor: mr Tanja Pavlov: Migracioni potencijal Srbije za 2009. godinu, strana 15.

Zakon o strancima,⁶⁸ iako usvojen u prethodnoj godini, počeo je da se primenjuje od 1. aprila 2009. godine.

Otuda nije iznenađujući segment Predloga izmene uredbe 539-01 koji se odnosi na efektivnu primenu Zakona o strancima, naročito u kontekstu sistema izdavanja viza i dozvola boravka, pristupa pravima stranaca koji imaju privremeni i stalni boravak, sankcija za prevoznike, povratka i ekstradicije stranaca koji su u ilegalnom statusu, statistike legalnih i nelegalnih migracija u Republici Srbiji.

Prema poslednjim saznanjima Grupe 484, u toku je donošenje podzakonskih akata za primenu Zakona o strancima i dalje usaglašavanje viznog režima Republike Srbije sa režimom EU, čije donošenje je u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih i spoljnih poslova⁶⁹. Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona takođe vrše ova dva ministarstva, svako u delokrugu svoje nadležnosti.

Poseban značaj imaju odredbe ovog zakona koje se odnose na uspostavljanje centralne baze podataka kojom su obuhvaćeni podaci evidentirani u posebnim evidencijama (ukupno 21 evidencija: 16 u nadležnosti MUP-a i 5 evidencija u nadležnosti MSP-a). Centralnu bazu podataka mogu da koriste ovlašćeni policijski službenici u Ministarstvu unutrašnjih poslova, ovlašćeni državni službenici Ministarstva nadležnog za spoljne poslove i diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Srbije, radi obavljanja poslova u skladu sa nadležnostima koje su utvrđene ovim zakonom.

Po odobrenju ministra nadležnog za unutrašnje poslove, podatke iz centralne baze podataka mogu da koriste i drugi državni organi, kada je to neophodno radi vršenja poslova iz njihove nadležnosti.

U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije o procesu ispunjavanja uslova za liberalizaciju viznog režima ukazano je na mane Zakona o zapošljavanju stranaca, koji omogućava i rad bez radne dozvole. Usvajanjem novog i osavremenjenog Zakona o zapošljavanju stranaca izvršila bi se potrebna harmonizacija sa standardima EU i u ovoj oblasti. Izrada predloga ovog Zakona u nadležnosti je Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, a po našim saznanjima njegovo donošenje se planira u 2010. godini.

Kada je reč o kretanju i boravku stranaca u Republici Srbiji, novi Zakon o strancima uvodi i tipove viza u skladu sa šengenskim standardima. Zakon definiše zahteve za ulazak i boravak stranaca, mogućnost prijavljivanja boravka stranca putem Interneta, vrste viza koje su ukinute i nove koje su uvedene (A – aerodromska tranzitna viza, B – tranzitna viza, C – viza za kratak boravak i D – viza za duži boravak).

Kada se govori o tipovima viza, mora se napomenuti da će, za razliku od ranije prakse, sada u diplomatko-konzularnim predstavništvima Republike Srbije moći da se dobije i viza D – za privremeni boravak.

Ukinuta je turistička propusnica i uvedena granična dozvola, koja se izdaje pod striktno regulisanim uslovima i po proceduri propisanoj zakonom. Privremeni boravak je uveden za žrtve trgovine ljudima, koji je u prethodnom periodu bio regulisan podzakonskim aktima.

Zakon propisuje i izuzetno visoke kazne kako za strance koji prekrše odredbe ovog zakona, tako i za državljane, fizička i pravna lica koja ne prijave boravak stranca. Iako visoko novčano kažnjavanje nije uobičajeno u uporednoj praksi, ono što posebno zabrinjava jeste odredba člana 49 ovog zakona koji daje nadležnost *organu državne uprave* da odredi boravak u Prihvatištu za strance, strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti i strancu kome nije utvrđen identitet ili ne poseduje putnu ispravu, kao i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom.

Takvo zadržavanje može trajati i do 90 dana, a *uz pojačan policijski nadzor* (član 50). Sud može biti uključen u postupak zadržavanja stranca jedino po žalbi zadržanog lica i to bez suspenzivnog dejstva te žalbe. Ova primedba može se izreći i članu 52 Zakona o azilu, koji omogućava ograničenje kretanja lica koje traži azil i to rešenjem upravnog organa (Kancelarije za azil). Ograničenje kretanja može se i produžiti rešenjem istog organa za nova tri meseca. Sud se uključuje u postupak samo po žalbi lica koje traži azil. Ove primedbe, sa stanovišta zaštite ljudskih prava, govore o ozbiljnom nedostatku pomenutih zakona.

Kada je reč o usklađenosti viznog režima Republike Srbije, treba konstatovati da je učinjen napredak u oblasti ukidanja viza za državljane zemalja članica EU i od 30. juna 2007. ona se više ne zahteva ni za državljane Rumunije.

Sa Ruskom Federacijom potpisan je Sporazum o uslovima putovanja koji predviđa bezvizni režim za

69 Bliže: Službeni glasnik Republike Srbije, broj 59/09, broj 66/09, broj 75/09 - pravilnici koji su do sad usvojeni

nosiocima običnih pasoša za boravak do 30 dana. Sporazum je stupio na snagu 11. juna 2009. godine⁷⁰. Vode se pregovori o zaključivanju sporazuma o ukidanju viza za nosiocima diplomatskih i službenih pasoša sa više država.

Prema raspoloživim informacijama Ministarstva spoljnih poslova, u 2008. godini izdato je oko 60000 viza stranim državljanima. Navedeni podatak odnosi se kako na vize izdate na osnovu diplomatsko-konzularnih predstavništva, tako i na vize izdate na osnovu prethodne procedure provere, u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova, koja je predviđena za državljane država visokog migracionog rizika⁷¹.

Rad na uspostavljanju viznog informacionog sistema još uvek nije okončan. Realizacija novog viznog modula, koji će po svojim karakteristikama biti harmonizovan sa ustanovljenim tehnologijama i poslovima iz ove oblasti u EU, trebalo bi da bude jedna od priritetnih aktivnosti u narednom periodu. Vizni sistem jedne zemlje predstavlja sastavni deo bezbednosti države i njene sposobnosti da koordinirano upravlja granicama. Uspostavljanjem jednog ovakvog sistema obezbediće se podrška rada diplomatko-konzularnih predstavništava kao i poslovima provere dokumenata na graničnim prelazima koji su u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova. Glavni nosioci sprovođenja projekta su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo spoljnih poslova. Rešenja predviđena projektom se baziraju na Šengenskom katalogu najbolje prakse i u skladu su sa Konzularnim uputstvima Evropske unije⁷²

Trenutno se radi na izradi Pravilnika o izdavanju viza čije se usvajanje očekuje. Ovim pravilnikom izvršiće se kodifikacija postojećeg viznog režima Republike Srbije, a trenutno su informacije o viznom režimu koji Republika Srbija ima sa drugim zemljama dostupne na zvaničnom sajtu Ministarstva spoljnih poslova.

Preporuke:

- *Potrebno je implementirati Strategiju o upravljanju migracionim tokovima. Od izuzetne važnosti je da se obezbede finansijska sredstva za proces implementacije ovog dokumenta, ali i da u tom procesu sudeluju predstavnici civilnog društva.*
- *Potrebno je efektivno funkcionisanje Koordinacionog tela za praćenje i upravljanje migracijama, kao i obezbeđenje svih potrebnih uslova Komesarijatu za sprovođenje operativnih aktivnosti iz njegove nadležnosti potrebnih Koordinacionom telu. Time bi se otklonile nejasnoće u nadležnostima ministarstava i drugih službi u ovoj oblasti.*
- *Potrebno je sačiniti migracioni profil za Srbiju, koji bi dao presek stanja u oblasti migracione politike i jasno označio pravce njenog daljeg razvoja u skladu sa budućom strategijom.*
- *Potrebno je utvrditi migracioni potencijal Republike Srbije i konstantno pratiti promene u ovoj oblasti.*
- *Potrebno je ponovo uspostaviti Sektor za populacionu politiku u Ministarstvu za rad i socijalnu politiku u skladu sa prioritetima Vlade Republike Srbije u nacionalnom planu za integraciju u EU.*
- *Potrebno je nastaviti sa započetom implementacijom Zakona o strancima Republike Srbije i nastaviti sa daljim reformama u ovoj oblasti. To se pre svega odnosi na uspostavljanje baze podataka o strancima, ali i usvajanje drugih podzakonskih akata za implementaciju ovog zakona.*
- *Potrebno je da Ministarstvo za ekonomiju i regionalni razvoj izradi Predlog zakona o zapošljavanju stranaca, koji bi bio u skladu sa Strategijom za upravljanje migracijama i odgovarajućim akcionim planom.*
- *Potrebno je da MUP Srbije sprovede primenu Strategije za borbu protiv nelegalnih migracija.*

70 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 31/09

71 Preuzeto iz Strategije za upravljanje migracijama, jul 2009., strana 14.

72 Strategija za upravljanje migracijama Republike Srbije, 23. jul 2009. strana 16.

Neophodno je obezbediti finansijska sredstva za njenu primenu, obezbedi zapošljavanje potrebnog kadra, kao i renoviranje Centra za strance.

- *Potrebno je izmeniti član 49 Zakona o strancima odnosno član 52 Zakona o azilu, kako bi o postupku zadržavanja lica i upućivanja u prihvatilište za strance odlučivao sud u oba stepena postupka*
- *Potrebno je sprovesti obuku lica koja će neposredno biti uključena u sprovođenje ovih zakona*
- *U daljem procesu reformi u ovoj oblasti potrebno je u potpunosti uspostaviti državnu bazu podataka o vizama i uspostaviti infomacioni sistem koji će povezati diplomatsko konzularna predstavništva, te organizacione jedinice Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstva unutrašnjih poslova*

BLOK 3: JAVNI RED I BEZBEDNOST

SPREČAVANJE I BORBA PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA, TERORIZMA I KORUPCIJE

Srbija treba da:

- *Primeni strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala (posebno prekogranične aspekte), tako što će doneti i sprovesti akcioni plan, koji uključuje vremenski okvir, dovoljno kadrova i finansijskih sredstava;*
- *Primeni strategiju za borbu protiv trgovine ljudima tako što će doneti i sprovesti akcioni plan koji uključuje vremenski okvir, dovoljno kadrova i finansijskih sredstava;*
- *Usvoji i sprovesti nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i finansiranje terorizma, usvoji i primeni zakon o sprečavanju finansiranja terorizma; primeni relevantno zakonodavstvo i konfiskaciji imovine kriminalaca (uključujući odredbe koje se bave prekograničnim aspektima);*
- *Usvoji i primeni nacionalnu strategiju za borbu protiv droge, kao i nacionalni akcioni plan za borbu protiv droge; učini da podaci o zaplenama droge i licima koja su u to bila uključena budu dostupni na graničnim prelazima; dalje unapređuju saradnju i razmenu informacija sa relevantnim međunarodnim telima u oblasti borbe protiv droge;*
- *Primeni zakonodavstvo o sprečavanju i borbi protiv korupcije, što uključuje i osnivanje nezavisne agencije za borbu protiv korupcije*
- *Primeni relevantne konvencije UN i Saveta Evrope, kao i preporuke iz Izveštaja grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) i druge međunarodne standarde koji se odnose na gore navedene oblasti, kao i na borbu protiv terorizma;*

Važnost borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, Vlada Srbije je utvrdila i u dokumentu Nacionalnog plana integracije u EU konstatujući potrebu za usvajanjem strateškog dokumenta u borbi protiv organizovanog kriminala, ali i potrebu intenzivne regionalne saradnje u ovoj oblasti.⁷³

Kao pretpostavka uspešne borbe protiv organizovanog kriminala neophodno je bilo usvojiti i Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala. Strategija čije je donošenje bilo u nadležnosti MUP-a usvojena je 26. marta 2009. godine⁷⁴. Ona je u čvrstoj konceptijskoj i funkcionalnoj vezi sa određenim strategijama

73 Više: Nacionalni plan integracije u EU, radna verzija, Vlada Republike Srbije, maj 2008., str.584.

74 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 23/09

u Republici Srbiji koje se odnose na različite oblasti: borba protiv korupcije, pranje novca i finansiranje terorizma, integrisano upravljanje granicom, nedozvoljene trgovine drogama i suprostavljanje ilegalnim migracijama.

Ispravnim tumačenjem stepena međuzavisnosti ovih oblasti Vlada je donela Odluku o obrazovanju Komisije za usklađivanje delovanja i dalje poboljšanje saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u pitanjima od opšteg interesa, a naročito borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala, terorizma, droge, trgovine ljudima, zaplene imovine, pranja novca i drugim povezanim pitanjima (poznatije kao Komisija za međusektorsku saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova)⁷⁵. Komisija se sastoji od predstavnika Ministarstva pravde, Uprave kriminalističke policije u sastavu MUP-a, Republičkog tužilaštva, Bezbednosno-informativne agencije, Vojno– bezbednosne agencije, Ministarstva finansija (Uprave za sprečavanje pranja novca, Uprave carine i Poreske uprave).

Komisija je obrazovana radi davanja mišljenja, stručnih obrazloženja i predlaganja mera čiji je cilj usklađivanje delovanja i daljeg poboljšanja saradnje i razmene informacija u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u kontekstu liberalizacije viznog režima EU ka Srbiji i procesa evropskih integracija. Obrazovana je na period od 4 godine, a stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe Komisije obavljaće Ministarstvo pravde. Komisija je dužna da o svom radu podnosi izveštaje Vladi svakih 90 dana⁷⁶.

Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala ima težište na tri osnovna principa - primeni i razvijanju preventivnog, represivnog delovanja i oduzimanja imovine proistekle iz krivičnih dela.

Da bi se obezbedila puna implementacija Strategije predviđeno je da se u roku od 6 meseci donese akcioni plan kojim će se detaljno razraditi mere i posebno razmotriti preventivni i represivni oblik borbe protiv organizovanog kriminala, kao i način oduzimanja imovine proistekle iz krivičnih dela⁷⁷.

Predlogom Izmena Uredbe 539 iz 2001. godine kao mali broj preostalih uslova iz Mape puta koje Srbija treba da ispuni u narednom periodu, predviđena je i adekvatna primena zakonskog okvira koji se odnosi na borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Postoji potreba da se izvrši adekvatna alokacija ljudskih i finansijskih sredstava da bi se to efikasno i sprovedo. Ovo je važno imati u vidu u kontekstu mogućeg rebalansa budžeta za 2009. godinu, izrade budžeta za 2010 godinu, ali i dodatnih vanbudžetskih sredstava koji bi mogli da se obezbede za ovu namenu.

Za efikasno sprovođenje Strategije planirano je da Vlada osnuje radno telo sastavljeno od predstavnika državnih organa. Poveriće joj se koordiniranje radom državnih organa odgovornih za sprovođenje Strategije, podnošenje izveštaja Vladi o sprovođenju Strategije i predlaganje revidiranja Strategije u skladu sa potrebama.

Na osnovu važećeg zakonodavstva, organi zaduženi za borbu protiv organizovanog kriminala su: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Bezbednosno-informativna agencija (BIA), Vojno bezbednosna agencija (VBA) kao organ u sastavu Ministarstva odbrane, Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija (Uprava za sprečavanje pranja novca, Poreska uprava, Uprava carina). Zakonom se uređuje organizacija i nadležnost državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala. Formirani su specijalizovani državni organi za borbu protiv organizovanog kriminala i to:

- Posebno odeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala – Specijalno tužilaštvo u Okružnom javnom tužilaštvu u Beogradu ⁷⁸
- Služba za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK) u okviru Ministarstva unutrašnjih

75 Službeni glasnik Republike Srbije, br

76 Slobodan Bošković, savetnik u Ministarstvu pravde, razgovor 28.05.2009..

77 Bliže: Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala, strana 1.

78 Novim Zakonom o javnom tužilaštvu (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 11/08) predviđeno je osnivanje Tužilaštva za organizovani kriminala kao tužilaštva posebne nadležnosti koje se osniva za teritoriju Republike Srbije. Ovaj Zakon primenjivaće se od 1. januara 2010. godine.

poslova (u okviru SBPOK funkcionišu organizacioni delovi koji se bave suzbijanjem organizovanog kriminala iz oblasti narkotika, opšteg, finansijskog i visokotehnološkog kriminala)

- Posebno odeljenje u Okružnom sudu u Beogradu
- Posebna pritvorska jedinica u Okružnom zatvoru u Beogradu

Najvažnije novine Zakona o izmenama i dopunama Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala su proširenje nadležnosti specijalizovanih državnih organa za borbu protiv organizovanog kriminala za nova krivična dela

Novim Zakonom o oduzimanju imovine⁷⁹ proistekle iz krivičnog dela, koji je stupio na snagu 1. marta 2009. godine, predviđeno je da se u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova formira organizaciona jedinica nadležna za finansijsku istragu koja otkriva imovinu proisteklu iz krivičnih dela i vrši druge poslove u skladu sa navedenim zakonom. U okviru Ministarstva pravde predviđeno je funkcionisanje Direkcije za upravljanje oduzetom imovinom koja će se baviti upravljanjem, procenom, čuvanjem i prodajom imovine proistekle iz krivičnog dela. Direkcija je počela sa radom 1. marta 2009. godine i prema predviđenoj sistematizaciji kadrova zapošljavaće 25 ljudi. Zakonom su predviđeni posebni postupci privremenog i trajnog oduzimanja imovine proistekle iz krivičnog dela. Obavljena je priprema i obuka sudija i tužilaca za primenu Zakona o oduzimanju imovine stečene krivičnim delima, tako da su zadovoljeni svi neophodni osnovni uslovi za efikasnu primenu ovog izuzetno bitnog zakona.

Pred redovnim sudovima pokrenuti su postupci za oduzimanje imovine protiv 260 ljudi, dok je Specijalno tužilaštvo za organizovani kriminal pokrenulo istrageu slučaju 124 osobe.⁸⁰

Direkcija za upravljanje oduzetom imovinom je finansirana iz budžeta sa oko 156 miliona dinara čime su obezbeđena potrebna sredstva za njeno funkcionisanje. Po petina sredstava od prodaje oduzete imovine pripašće sudu, tužilaštvu, direkciji, a ostatak će se, po odluci Vlade, iskoristiti za finansiranje socijalnih, zdravstvenih i drugih ustanova. Predmeti velike umetničke, naučne i istorijske vrednosti ustupiće se ustanovama nadležnim za njihovo čuvanje. Zaplenjena pokretna imovina koja se ne proda u roku od godinu dana deliće se u humanitarne svrhe.

Novinu predstavlja i Zakon o izvršenju kazne zatvora za krivična dela organizovanog kriminala kojim se na celovit način reguliše izvršenje kazne zatvora prema osuđenim organizatorima i članovima kriminalne grupe. Istovremeno, njime se propisuju i bliži uslovi za obrazovanje i organizaciju posebnih odeljenja postojećih zavoda u kojima ta lica izdržavaju kaznu zatvora.

Posle oružanih sukoba i raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, prostor jugoistočne Evrope ostao je podeljen na mnogobrojne zavađene, sukobljene državice, ali istovremeno ujedinjen u siromaštvu, bedi, sivoj ekonomiji. Posledično, to je novonastale države trajno povezalo transnacionalnim organizovanim kriminalom. Kriminal ne bira nacionalnost, ne zazire od ljudi različite vere, on okuplja sve one koji u novcu, profitu i bogaćenju vide smisao i svrhu sopstvenog postojanja. Trgovci decom, ženama i muškarcima, kao i krijumčari ljudi, uspostavljaju neraskidive veze i uspostavljaju sopstvene kanale kako bi ovaj vid ilegalnog poslovanja tekao nesmetano.

Trgovina ljudima je višeslojan, kompleksan i dinamičan društveni fenomen koji zahteva sveobuhvatan (pravni i društveni) pristup problemu, odnosno primenu efikasnih mera na planu prevencije, suzbijanja, kažnjavanja učinilaca i zaštite žrtava, uz obaveznu saradnju država⁸¹. Procenjuje se da u svetu svake godine ima oko tri miliona žrtava i da je promet od trgovine ljudima oko 10 milijardi evra godišnje, što trgovinu ljudima klasifikuje kao jednu od najprofitabilnijih kriminalnih aktivnosti.

Prema izveštaju o trgovini ljudima za 2009. godinu US State Department-a, Srbija je zemlja porekla,

79 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08

80 Bliže Dnevni list Blic, Bojiću, Kariću, Amsterdamu preti oduzimanje imovine, 3 septembar.2009

81 Preuzeto iz Strategije borbe protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, strana 1.

tranzita i destinacije za muškarce, žene i devojčice kojima se trguje u zemlji i inostranstvu radi komercijalne seksualne eksploatacije i prinudnog rada. Strane žrtve dolaze u Srbiju iz istočne Evrope i centralne Azije preko Kosova i Makedonije. Srbija je i dalje tranzitna teritorija za trgovinu ljudima iz Bosne, Hrvatske i Slovenije ka krajnjim odredištima u Italiji i drugim zemljama zapadne Evrope. Deca, uglavnom romska, još uvek su žrtve trgovine ljudima u cilju seksualne eksploatacije, prinudnog rada i prinudne prošnje na ulicama. Žrtve identifikovane tokom 2008.. godine su uglavnom žene i devojke iz Srbije kojima se trguje radi seksualne eksploatacije, a više od polovine žrtava su deca. U 2008.. godini je zabeležen porast trgovine ljudima radi radne eksploatacije⁸².

Za razliku od drugih država gde je prisutna samo seksualna eksploatacija, u Srbiji je prisutna većina pojava oblika trgovine ljudima. U Srbiji se prepoznaje radna eksploatacija, prinuda na vršenje krivičnih dela, trgovina decom radi prosijačenja, prinudnog rada i rada u kući, iskorišćavanje u pornografske svrhe, a među poslednjima prepoznata je i trgovina decom radi vršenja krivičnih dela.

Krivično delo trgovine ljudima, u smislu člana 388 Krivičnog zakona RS, oslanja se na definiciju iz Prvog protokola Konvencije UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000 godine, koju je Skupština SRJ ratifikovala u junu 2001. godine.

Prema podacima MUP-a Srbije, u prvih sedam meseci ove godine u našoj zemlji otkriveno je 70 žrtava trgovine ljudima. Uhapšena su 42 trgovca, od kojih su pet žene.

Bliže: dnevni list Politika, 22. avgust. 2009.

Krijumčarenje ljudi podrazumeva posredovanje, odnosno učestvovanje u obezbeđivanju ilegalnog ulaska u drugu zemlju osobama koje su sa tim **saglasne** i to sa ciljem ostvarivanja direktne ili indirektno materijalne koristi, ali bez namere eksploatacije ovih osoba.⁸³

Prošle godine je podneto 69 krivičnih prijava protiv 119 ljudi, među kojima je sedam žena, zbog nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi.

Među optuženima su 93 državljanina Srbije i 26 stranih državljana. Ti ljudi se terete za krijumčarenje 242 osobe od kojih su 34 osobe ženskog pola, a njih 55 je maloletno.

Kako je navedeno, nisu poznati podaci o polu i starosnom dobu 59 žrtava krijumčarenja ljudi. Među žrtvama o kojima postoje podaci najviše je državljana Albanije, Kine, Rumunije, Turske i Makedonije.

Od početka godine do kraja aprila protiv 31 osobe je podneta krivična prijava zbog krijumčarenja ljudi.

Bliže: RTV Vojvodina, www.rtv.rs, 15. jul 2009. godine

U izveštaju State Department-a navodi se da su tokom 2008.. godine protiv 94 lica podignute krivične prijave za trgovinu ljudima. Država nije dala sveobuhvatne podatke o krivičnom gonjenju, ali je rečeno da je u 2008. 18 trgovaca osuđeno na zatvorske kazne, a njih 17 je oslobođeno optužbi. Nismo dobili podatke o dužini dosuđenih kazni, kao i da li se radi o uslovnim kaznama. Takođe, prema državnim podacima, 2008. godine 29 lica osumnjičenih za trgovinu ljudima je bilo u pritvoru tokom istrage ili suđenja. Trgovci povremeno nisu držani u pritvoru pre suđenja ili u žalbenom postupku. Po zakonu, lica osuđena za trgovinu ljudima će ostati u pritvoru tokom žalbenog postupka samo ako su osuđeni na kaznu zatvora dužu od pet godina. Suđenja koja traju mesecima ili godinama i višestruke žalbe dovode do odlaganja služenja kazne, čak i za nekoliko godina. Jedan od najozloglašnijih trgovaca u Srbiji, osuđen 2006. godine pred Vrhovnim sudom na 4 godine i tri meseca zatvora, još uvek je na slobodi. Nevladine i međunarodne organizacije ocenjuju da dosuđene zatvorske kazne postaju duže zahvaljujući obuci sudija.⁸⁴

Krivični zakonik Republike Srbije je u članu 350 predviđao krivično delo **nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi**, koje u stavu 2 određuje da onaj ko u nameri da pribavi kakvu korist

82 Izveštaj US State Departmenta – bliže Srbija str. 256.

83 Preuzeto: nedeljnik „Vreme”, 22. septembar 2005. godine, str. 15.

84 Bliže: Izveštaj US State Department-a – Srbija str.256. ili sajt NVO ASTRA Srbija: www.astra.org.rs

omogućava drugom nedozvoljen prelaz granice SCG ili nedozvoljen boravak ili tranzit kroz SCG, **licu koje nije državljanin SCG**, kazniće se zatvorskom kaznom od tri meseca do šest godina.

Uzimajući u obzir da između teritorije Republike Srbije i teritorije AP Kosova i Metohije ne postoji državna granica već administrativna, kao i da su stanovnici Kosova i Metohije državljani Republike Srbije, mogućnosti za krivično gonjenje u ovakvim slučajevima na osnovu ovog člana bila je diskutabilna. Usvojenim izmenama i dopunama Krivičnog zakonika predviđa se da krivično odgovaraju i lica koja krijumčare državljane i Republike Srbije.

Razlozi praktične prirode doveli su do inicijative za unapređenje odredbi Krivičnog zakonika vezanih za ovu oblast⁸⁵. Istovremeno, u praksi često nema razgraničenja krivičnog dela posredovanja u prostituciji i trgovine ljudima, a korisno bi bilo predvideti drugačije formulisanje tzv. radne ekspalotacije što bi u velikoj meri doprinelo lakšem dokazivanju u krivičnom postupku i u čitavom radu državnih organa.

Da je problem krijumčarenja ljudi veoma ozbiljan problem i da Srbija predstavlja kanal krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima, pokazuje i sledeći slučaj.

Policijski službenici MUP-a Srbije su u zajedničkoj akciji s pripadnicima MUP-a BiH uhapsili 24 osobe, koje su od januara do jula učestvovala u međunarodnom krijumčarenju turskih i albanskih državljana, saopšteno je večeras iz MUP-a.

Oni su te državljane krijumčarili pravcem Turska - Makedonija - Srbija - Crna Gora - Hrvatska - BiH i dalje ka zemljama EU i na taj način na teritoriju EU prokrijumčarila više od 60 albanskih državljana, ostvarujući pri tome novčanu korist od 200.000 do 300.000 evra,

Bliže: RTV Vojvodina, www.rtv.rs, 15. jul 2009. godine

Vlada Republike Srbije, uz podršku Misije OEBSa u Srbiji, donela je decembra 2006. godine *Strategiju borbe protiv trgovine ljudima*⁸⁶, koja se sastoji se od niza mera i aktivnosti koje treba preduzeti u cilju suzbijanja ovog problema. Izradom Strategije uspostavljeni su strateški ciljevi koji treba da budu realizovani kroz različite aktivnosti državnih institucija, nevladinih i međunarodnih organizacija.⁸⁷

Napori u cilju prevencije trgovine ljudima nastavljeni su i tokom 2008. godine. Nova Vlada je imenovala novog nacionalnog koordinatora za suzbijanje trgovine ljudima u novembru 2008. godine. Vlada je formirala i Savet za borbu protiv trgovine ljudima na ministarskom nivou i na radnom nivou republički Tim za borbu protiv trgovine ljudima i njegove radne grupe, u čijem sastavu su i NVO. Oni su zajedno radili na donošenju plana akcije za suzbijanje trgovine ljudima, koji je Vlada usvojila u aprilu 2009. godine.

Iako formalno postojeće još od 2004. godine, Savetodavno telo za borbu protiv trgovine ljudima je zbog nepostojanja nacionalnog koordinatora konkretno počelo da deluje januara 2009. godine. Ono uključuje:

- nacionalnog koordinatora i njegove saradnike,
- koordinate svih radnih grupa, i
- predstavnike Misije OEBS-a, IOM-a i UNICEF-a, UNODC

Ključna **uloga** Savetodavnog tela je da pomaže i podržava napore nacionalnog koordinatora u koordinaciji i realizaciji mera i aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima. U tu svrhu Savetodavno telo se preko koordinatora radnih grupa povezuje sa ostalim članovima Republičkog tima s ciljem omogućavanja brže komunikacije i redovnog protoka informacija među akterima.

Odlukom Vlade Srbije iz oktobra 2004. godine (Odluka Vlade Srbije br. 02-6783/2004-I, Sl. glasnik RS, br. 113, 15. oktobar 2004, str. 2) formiran je i Savet za borbu protiv trgovine ljudima, u kome su sledeći ministri:

85 Slobodan Bošković, savetnik u Ministarstvu pravde, razgovor 28. maj.2009.

86 Strategija je objavljena u Službenom glasniku Republike Srbije broj 111/2006 od 12. decembra 2006. godine.

87 Više o Strategiji videti u analizi člana 9. Protokola

- ministar unutrašnjih poslova;
- ministar pravde;
- ministar rada, zapošljavanja i socijalne politike;
- ministar zdravlja;
- ministar prosvete i sporta;
- ministar finansija.

Savetom rukovodi ministar nadležan za unutrašnje poslove.

Uloga Saveta je da definiše nacionalnu politiku borbe protiv trgovine ljudima. Savet razmatra izveštaje relevantnih međunarodnih tela, zauzima stavove i predlaže mere za sprovođenje preporuka za borbu protiv trgovine ljudima, datih od međunarodnih tela. Savet propisuje i usvaja strateške i sveopšte ciljeve u borbi protiv trgovine ljudima.

Uspešnu borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji nije moguće izvesti bez učešća i saradnje sa nevladinim organizacijama, i ta saradnja se sprovodi u okviru Republičkog tima za borbu protiv trgovine ljudima

U Republičkom timu postoje četiri radne grupe za sledeće oblasti

- prevencija i edukacija (koordinator grupe – ASTRA),
- pomoć žrtvama kroz uspostavljanje mehanizama za zaštitu žrtava (koordinator grupe – Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku),
- suzbijanje trgovine decom (koordinator grupe – nevladina organizacija Beosupport),
- sprovođenje zakona (koordinator grupe – Ministarstvo pravde).

Akcioni plan⁸⁸ predstavlja pozitivan primer uspešne kako međuresorne saradnje državnih organa tako i njihove saradnje sa predstavnicima nevladinog sektora i međunarodnih organizacija.

Akcioni plan pokriva period od 2009 do 2011 godine i uključene su sve relevantne oblasti , kao što su unapređenje nacionalnog mehanizma za identifikaciju , pomoć i zaštitu žrtava, obrazovanje i usavršavanje, unapređenje zakonskog okvira u skladu sa međunarodnim obavezama, unapređenje statističkog praćenja, podizanje svesti, minimalizacije faktora rizika, sprečavanje sekundarne viktimizacije žrtava, kao i međunarodne saradnje. U fokusu je ipak izgradnja institucionalnih kapaciteta koji su potrebni državi.. Ohrabruje podatak da su problemi navedeni u izveštaju US State Department-a prepoznati od strane državnih organa RS pre njegovog objavljivanja. ida su aktivnosti definisane akcionim planom usmerene upravo na njihovo prevazilaženje.

Veliki napredak učinjen je i usvajanjem izmena člana. 388 Krivičnog zakonika kojima se pooštava kaznena politika⁸⁹. Pored propisivanja strožih kazni, predviđena je i odgovornost onoga ko bude koristio usluge žrtve trgovine, ukoliko je znao ili je mogao znati da je lice žrtva trgovine ljudima.

Usvojene su i izmene i dopune u članu 389. Krivičnog zakonika u nazivu, koji sada glasi „Trgovina maloletnim licima radi usvojenja „, čime se povećava starosna granica i maloletna lica štite od svih oblika eksploatacije i trgovine.

Zaokruživanje zakonskog okvira koji reguliše oblast trgovine ljudima u 2009. godini izvršeno je ratifikacijom, po mišljenju mnogih stručnjaka, najsavremenijeg pravnog akta za borbu protiv trgovine ljudima - Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima⁹⁰, koja je sačinjena u Varšavi 16. maja 2005. godine. Ova Konvencija ima za cilj prevenciju trgovine ljudima, zaštitu žrtava i krivično gonjenje počilaca.

88 Službeni glanik, broj 35/09

89 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 72/09

90 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 19/09

Tokom 2008. godine Vlada Srbije je pojačala napore da zaštiti žrtve, ali nije poboljšala procedure za identifikaciju. Dok je država, uz pomoć međunarodnih organizacija, nastavila da obučava pripadnike policije za identifikaciju i tretman žrtava, i dalje ne postoje sistematične procedure i standardi za identifikaciju, upućivanje i postupanje sa žrtvama trgovine ljudima, a na slučajevima se radi *ad hoc*.

Prvih pet meseci 2009. godine, Služba za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima je identifikovala ukupno 41 osobu, od kojih su 37 prepoznate kao žrtve, a 4 kao potencijalne žrtava trgovine ljudima.⁹¹ U većem broju se radilo o osobama ženskog pola (33) i državljanima/ nima Republike Srbije (36). Dečine više od polovine identifikovanih žrtava (26). Sto se tice stranih žrtava, tri osobe su državljani Rumunije, a po jedna ima državljanstvo Makedonije i Češke. Trgovina je vršena radi seksualne eksploatacije (17), radne eksploatacije (4), prosjačenja (10), sklapanja prinudnog braka (4), prinude na vršenje krivičnih dela (1) i pokušaja usvojenja.⁹²

Međutim, državni službenici i organizacije koje se bave problemom trgovine ljudima veruju da zbog nepostojanja sistematskih procedura za identifikaciju žrtava, neke žrtve nisu identifikovane i moguće je da su bile kažnjene za ono što su radile dok su bile eksploatisane. Prema organizacijama koje se bave problemom trgovine ljudima, mnoge žrtve nisu dobile odgovarajuću zaštitu na sudu kroz primenu Zakona o zaštiti svedoka iz 2006. godine, zbog toga što u sudovima ne postoje prostorije koje bi omogućile da žrtve mogu da čekaju na postupak ili da svedoče odvojeno od optuženih. Prema podacima jedne NVO, početkom 2009. godine jedna žrtva je sa svojim detetom bila izložena stalnim pretnjama od strane trgovca tokom suđenja; ona je na kraju promenila svoje svedočenje, zbog čega je protiv nje podignuta optužnica za davanje lažnog iskaza.⁹³

Veliki broj nevladinih organizacija, ali i dobar deo predstavnika vladinog sektora učestvuje i na preventivnim aktivnostima suzbijanja trgovine ljudima. Predstavnici vladinih institucija se rado odazivaju i učestvuju u ovim projektima (kao učesnici ili predavači). Nažalost, do danas se prevenciji nije sistemski pristupilo niti je urađena evaluacija, kako bi se utvrdilo kolika je stvarna efikasnost ovih aktivnosti i u kom pravcu bi dalje trebalo da se odvijaju.

Kada se govori o žrtvama trgovine ljudima pored prevencije, pažnja se mora usmeriti i na reintegraciju i resocijalizaciju žrtava, kroz organizovanje uključivanje sistema socijalne zaštite.

U julu 2009. godine predstavljen je priručnik "Socijalna inkluzija žrtava trgovine ljudima", koji su kreirali Misija međunarodne organizacije za migracije (IOM) u Beogradu, Republički zavod za socijalnu zaštitu i nevladina organizacija "Atina".

Priručnik je namenjen svima koji rade na programima zaštite žrtava trgovine ljudima i nudi zajednički okvir za održivu zaštitu i pomoć postojećih sistema zaštite. U njemu se prvi put prikazuje saradnja NVO s relevantnim institucijama sistema.

„Priručnik ne nudi definicije trgovine ljudima, razlike u odnosu na druge fenomene, već opisuje konkretne sadržaje dobre prakse, inovativnog pristupa i identifikuje resurse koje je moguće koristiti u oblasti zaštite i pomoći žrtvama trgovine ljudima“, rekla je jedna od autorki priručnika, Sanja Kljajić, rukovoditeljka Odeljenja za procenu stručnog rada i superviziju Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu. Ona je ukazala da se dugo o tom fenomenu razmišljalo isključivo s krivičnopravnog aspekta i najavila da će uskoro biti primenjena nova metodologija rada u sistemu socijalne zaštite⁹⁴.

Može se zaključiti da je za pomoć, zaštitu i inkluziju neophodan koordiniran rad ministarstava za rad i socijalnu politiku, policije, zdravstva, obrazovanja i ljudskih i manjinskih prava.

91 Prema kriterijumima Sluzbe za koordinaciju zastite zrtava trgovine ljudima, potencijalne zrtve su lica koja su identifikovana na pocetku procesa trgovine ljudima, tj. ufazi tranzita, dok njihova eksploatacijaoš nije počela.

92 ASTRA e-bilten, www.astra.org.rs,

93 Izveštaj US State Department-a – Srbija str. 257. ili sajt NVO ASTRA Srbija www.astra.org.rs

94 dnevni list „Borba“ - I garađani Srbije žrtve trgovine ljudima, 03.06.2009.

Kada je reč o borbi protiv trgovine ljudima evidentno je da uspešna borba protiv ovog specifičnog oblika nasilja, nužno zahteva da se država odlučno i sistematski uključi u iskorenjivanje siromaštva. Takođe moramo biti svesni da trgovina ljudima ne bi postojala u tako širokom obimu bez korupcije. Upravo iz ovih razloga, suočavanje sa osnovnim uzrocima koji dovode do trgovine ljudima, a to su pre svega siromaštvo, neravnopravan položaj žena i još uvek prisutno nasilje nad njima, korupcija i organizovani kriminal, spadaju u prioritete kada govorimo o suzbijanju trgovine ljudima.

Kada je reč o borbi protiv korupcije, Izveštajem Evropske komisije konstatovan je napredak u borbi protiv korupcije i stvaranje kompaktne nacionalne politike u ovoj oblasti.

Osnovu ovog sistema svakako predstavlja nacionalna Strategija Vlade Republike Srbije koja je usvojena 2005. godine, kao i akcioni plan za njeno sprovođenje usvojen godinu dana kasnije. Radi što bolje implementacije Strategije Vlada Republike Srbije formirala je Komisiju za sprovođenje Strategije i preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) koja je počela sa radom 2006. godine. Nakon formiranja nove Vlade Srbije, prvobitni sastav ove Komisije je promenjen, tako da faktički njeno funkcionisanje treba posmatrati od perioda promene vlasti do sad, imajući u vidu da se Komisija u periodu pre ovoga sastala samo jednom. „, Novoformirana „, Komisija radi na izradi revidiranog akcionog plana za sprovođenje Strategije i istovremeno, a u formi manjih radnih grupa na rešavanju ostalih nedovoljno implemetiranih oblasti iz Strategije.

Pažljivim čitanjem ovog segmenta izveštaja može se zaključiti da je najveći napredak Srbija učinila u usvajanju potrebnih zakona i ratifikaciji konvencija, a manji u samom sprovođenju propisa iz te oblasti.

Srbija je do sada ratifikovala UN Konvenciju protiv korupcije,⁹⁵ Krivično pravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji⁹⁶ i Dodatni protokol uz konvenciju kao i Građanskopravnu konvenciju protiv korupcije.⁹⁷

Tokom 2008. godine usvojeni su i mnogi zakoni koji se direktno ili indirektno odnose na borbu protiv korupcije: Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela⁹⁸, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela⁹⁹, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije¹⁰⁰, Zakon o izmenama i dopunama zakona o finansiranju političkih stranaka¹⁰¹, Zakon o javnim nabavkama¹⁰² Zakon o izmenama Zakona o krivičnom postupku¹⁰³, Zakon o zaštiti podataka ličnosti¹⁰⁴ i set pravosudnih zakona (Zakon o uređenju sudova, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o sudijama, Zakon o visokom savetu sudstva, Zakon o državnom veću tužilaca, Zakon o sedištu i područjima sudova i javnih tužilaštava, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima)¹⁰⁵.

Usvajanje ovih zakona može se posmatrati i u kontekstu usvajanja GRECO preporuka na čijem ispunjenju država Srbija radi još od 2006. godine.

Na 38. plenarnoj sednici GRECO, održanoj od 9. do 13. juna 2008. godine usvojen je **Report of the Group of States against Corruption (GRECO) on the alignment of the Republic of Serbia for the Joint First and Second Circles of Evaluation**¹⁰⁶. GRECO je pozitivno ocenio napore i rad državnih organa Republike Srbije u borbi protiv korupcije, posebno to što je Republika Srbija sprovodila aktivnosti u vezi sa svakom pojedinačnom preporukom. Do ovog izveštaja od ukupno 25 preporuka, Republika Srbija ispunila je

95 Službeni list SCG, Međunarodni ugovori br. 12/05

96 Službeni glasnik Republike Srbije, Međunarodni ugovori br. 102/07

97 *Ibid*

98 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 97/08

99 *Ibid*

100 Službeni glasnik Republike Srbije, 97/08

101 Službeni glasnik Republike Srbije, 97/08

102 Službeni glasnik Republike Srbije, 116/08

103 Službeni glasnik Republike Srbije, usvojen 30.12.2009.

104 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 97/08

105 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08

106 After the adoption of the report by the Government of the Republic of Serbia on 17th June, the confidentiality status was cleared and the publishing of this report was approved.

dvanaest preporuka. Prema informatoru o radu¹⁰⁷ Ministarstva pravde, Srbija je usvojila sve zakone koji su potrebni za ispunjavanje preostalih 12 preporuka, ali bitno je napomenuti da ispunjavanje preporuka ne znači samo usvajanje već i njihovu punu implementaciju.

Posebno značajan zakon u ovoj oblasti je Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije. Osim praktičnih efekata primene ovog zakona, njegov značaj leži u i činjenici da je njegovim usvajanjem, odnosno formiranjem Agencije ispunjene još tri GRECO preporuke.

Ovim Zakonom uređeno je osnivanje, pravni položaj, nadležnost, organizacija i način rada Agencije za borbu protiv korupcije, pravila u vezi sa sprečavanjem sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i prijavljivanjem imovine lica koja vrše javne funkcije, postupak i odlučivanje u slučaju povrede ovog zakona, uvođenje planova integriteta, kao i druga pitanja od značaja za rad Agencije.

Agencija je samostalan i nezavisan državni organ i za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovorna je Narodnoj skupštini. Organi Agencije su Odbor (9 članova) i direktor. Što se tiče do sada ispunjenih uslova da bi Agencija postala operativna u potpunosti u 2009. godini određene su prostorije za njen rad, rešena su kadrovska pitanja.

Neizostavno je i pitanje potrebnih sredstava za funkcionisanje Agencije. Ona je budžetirana za 2009. godinu, ali planira se i da se određena sredstva obezbede i izradom projekata za sredstva iz IPA programa kako bi mogla efektivno da ispuni svoje zadatke. Koliko se ozbiljno pristupilo izgradnji kapaciteta Agencije svedoči i činjenica da je Odbor Agencije izradio nacrt finansijskog plana Agencije za narednu 2010. godinu kada se očekuje njen početak rada kojim se predviđa da je za njeno funkcionisanje u budžetu Srbije potrebno obezbediti 160 miliona dinara.¹⁰⁸

Bitno je napomenuti da i će i pored formiranja Agencije, Komisija za borbu protiv korupcije, kao i Savet za borbu protiv korupcije, kao tela Vlade Republike Srbije nastaviti da prate sprovođenje Strategije i preduzimaju dalje mere u borbi protiv korupcije.

Problem korupcije u Srbiji i dalje je veoma velik, što se godinama očitava i lošom pozicijom na listi zemalja rangiranih po indeksu percepcije korupcije. Prema poslednjim istraživanjima, u konkurenciji 180 zemalja sveta, Srbija se prošle godine našla na 85. mestu, s indeksom korupcije od 3,4 na skali do 10. Isti indeks korupcije imale su i Albanija, Crna Gora, Indija i još nekoliko država.¹⁰⁹

Neizostavan segmennt analize korupcije u Srbiji, kao i mogućim rešenjima za njeno smanjenje je i način finansiranja političkih stranaka u Srbiji.

Stručnjaci upozoravaju da borbu protiv korupcije kod nas usporava, pre svega, odsustvo političke volje, neprimenjivanje postojećih zakona, ali i nedostaci određenih zakonskih rešenja. Dosadašnji zakon je imao dva propusta – jedan je što nije postojala nezavisna institucija koja će kontrolisati rad, odnosno finansiranje političkih stranaka i nedostatak adekvatnog pravnog sredstva koje će omogućiti efikasnu kontrolu. Usvojenim izmenama Zakona o finansiranju političkih stranaka predviđeno je da se nadležnost kontrole finansiranja prenosi sa Republičke izborne komisije na novoosnovanu Republičku agenciju za borbu protiv korupcije. Uočeno je da je za efektivno obavljanje ove funkcije Agencije neophodno usvajanje novog Zakona o finansiranju političkih stranaka koji bi doprineo suzbijanju korupcije u državi. Usvajanje ovog zakona je najavljeno i za njegovu izradu predviđa se formiranje jedne široke radne grupe pod nadzorom Ministarstva pravde, a u saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Planira se da radna grupa bude sastavljena od stručnjaka raznih profila – ekonomista, pravnika, predstavnika nevladinih organizacija i predstavnika nezavisnih institucija.¹¹⁰

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji stvorena je mogućnost (ne i obaveza) da i ta institucija kontroliše zakonitost finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja.

107 Bliže: www.mpravde.sr.gov.yu

108 RTS, 26. avgust 2009., bliže: www.rtv.rs

109 Izvor: Glas Srbije, državni sekretar Ministarstva pravde Slobodan Homen, 12. avgust 2009..

110 *Ibid*

Mogućnost kontrole trošenja javnih sredstava i u ovom segmentu od strane Državne revizorske institucije, i na taj način doprinos smanjenju korupcije na svim nivoima, dodatno ukazuje na značaj uspostavljanja pune funkcionalnosti jednog ovakvog nezavisnog tela.

Državna revizorska institucija je osnovana još 2007. godine i u prethodne dve godine nije imala adekvatne uslove za rad. Iako je prezentovala svoj Izveštaj o radu za 2008. godinu, zbog nepostojanja adekvatnih uslova za rad nije mogla da uradi završni račun budžeta za 2007. godinu. Tokom 2009. godine dodeljene su joj prostorije za rad, pristupilo se rešavanju kadrovskih pitanja, usvojen je Etički kodeks za državne revizore i druge zaposlene u Državnoj revizorskoj instituciji ¹¹¹. Sredinom maja, kao prvi posao državnih revizora, započeta je revizija završnog računa Republike Srbije za 2008. godinu. To će posle 2001. godine biti prvi završni račun budžeta čija će revizija biti dostavljena Skupštini na usvajanje krajem oktobra.

Istovremeno, planirano je da u ovoj godini Državna revizorska institucija počne i kontrolu završnih računa nekoliko javnih preduzeća. Potpuna operativnost Državne revizorske institucije omogućiće i uspešnu kontrolu sistema javnih nabavki koji takođe predstavlja jedan od faktora koje u velikoj meri utiču na nivo korupcije u zemlji.

Transparetnost javnih nabavki povećana je uspostavljanjem veb portala koji donosi smanjenje troškova, jačanje konkurencije i bolju kontrolu, pouzdanije prikupljanje podataka, podizanje vidljivosti i stvaranje povoljnijeg okruženja za sprovođenje javnih nabavki. ¹¹² Učinjen je izvestan napredak u oblasti javnih nabavki u prethodnom periodu, prevashodno stupanjem na snagu novog Zakona o javnim nabavkama, 6. januara 2009 godine. Raskorak između zakonskih rešenja koja se primenjuju i onih koje je potrebno sprovesti prema odredbama novog zakona još uvek je u velikoj meri vidljiv.

Institucije javnih nabavki koje su funkcionisale po starom zakonu su Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava. Novinu predstavlja osnivanje Republičke Komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (Republička Komisija). Uprava za javne nabavke nastavila je sa radom i posle stupanja na snagu novog zakona. Kada je reč o Republičkoj Komisiji predviđeno je da u roku od 6 meseci od stupanja na snagu ovog zakona ona bude izabrana.

Do tada njene poslove obavljaće Komisija za zaštitu prava, koja nije nezavisno telo već funkcioniše u okviru Uprave za javne nabavke. Za razliku od ranije prakse samostalnost Republičke Komisije i njenih članova od izvršne vlasti je predviđena, i neophodno je obezbediti je ukoliko se uzme u obzir delokrug nadležnosti Komisije koje su joj dodeljene samim zakonom -deluje kao drugostepeni organ koji donosi konačne odluke o žalbama na regularnost postupka javnih nabavki. Iako je Republička Komisija trebala da počne sa radom jula 2009 godine zabrinjava činjenica da u Memorandumu o budžetu za 2010 godinu nisu predviđena sredstva za njeno finansiranje.

Kada se govori o državnim organima čiji rad može doprineti smanjenju nivoa korupcije u Srbiji se neizostavno pažnja mora posvetiti i Povereniku za informacije od javnog značaja. Poverenik za informacije od javnog značaja, kao nezavisni i samostalni državni organ, počeo je sa efektivnim radom nakon dobijanja osnovnih uslova u junu 2005. Uslovi za rad su i dalje nedovoljni, mada je izvestan napredak u toku 2009. godine postignut. Februara 2009. godine Povereniku su obezbeđene prostorije za rad, ali i pored velikog obima posla i dalje funkcioniše sa smanjenim kadrovskim kapacitetima iako je, nakon usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Narodna skupština dala saglasnost na organizacioni akt koji je poverenik pripremio. Dotadašnji državni organ Poverenik za informacije od javnog značaja preuzeo je i poslove zaštite podataka o ličnosti i od tada funkcioniše pod novim nazivom Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Zbirni mesečni statistički podaci o predmetima u oblasti dostupnosti informacijama i zaštite podataka o ličnosti dodatno govore u prilog potrebi obezbeđivanja pune operativnosti ovog organa.

111 Službeni glasnik, broj 44-09

112 Izvor Izveštaj EK o napretku Srbije u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, 5. novembar 2008god (javne nabavke, str.36)

Zaključno sa 30.07.2009. godine obrađenih predmeta je 5849 dok se u proceduri nalazi još 816¹¹³. I pored evidentne potrebe za povećanjem budžetskih sredstava koji bi bili namenjeni ovom korisniku, ta sredstva nisu obezbeđena ni poslednjim rebalansom budžeta Republike Srbije za 2009. godinu, niti su predviđena Memorandumom o budžetu za narednu 2010. godinu.

Može se zaključiti da je korupcije u Srbiji i dalje široko rasprostranjena, ali da je evidentan napredak u ovoj oblasti postignut kao i da će vidljivi efekti moći da se prepoznaju tek protekom vremena ukoliko se nastavi sa doslednom primenom usvojenih zakona koji se odnose na ovu oblast.

Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji¹¹⁴ za period 2009. do 2013. godine usvojena je na sednici Vlade 26. februara 2009. godine. Kako se navodi u samoj Strategiji, usklađena je sa Strategijom Evropske unije za područja droga i sa drugim međunarodnim dokumentima (preporuke Saveta Evrope, Jedinствena konvencija UN o opojnim drogama iz 1961. izmenjena i dopunjena Protokolom iz 1972. godine, Konvencija o psihotropnim susptancama iz 1971. i Konvencija protiv nedozvoljenog prometa opojnim drogama i psihotropnim supstancama iz 1988). koji regulišu organizovanu borbu protiv droga.¹¹⁵

Akcionim planom koji je usvojen marta 2009. godine i kojim je obuhvaćeno razdoblje od 2008. – 2012. godine¹¹⁶, detaljnije se opisuju pojedini ciljevi, načini ostvarivanja postavljenih ciljeva, kao i konkretni zadaci pojedinih izvršilaca za odabrano budžetsko razdoblje na osnovu smernica Strategije.

Opšti cilj Strategije definisan je kao unapređenje i očuvanje zdravlja stanovništva smanjenjem korišćenja droga i štetnih posledica prouzrokovanih zloupotrebom droga.¹¹⁷ Strategijom su obuhvaćena područja delovanja koja se odnose na koordinaciju, smanjenje ponude droga, smanjenje potražnje droga, informisanje, istraživanje i evaluacija kao i međunarodna saradnja.

Imajući u vidu da je Srbija i dalje označena kao jedan od glavnih balkanskih tranzitnih puteva za heroin, kokain, marihuanu i sintetičke droge, sa organizovanim grupama iz Srbije koji su važan deo kriminalne mreže, doduše sa malo izmenjenim trasama koje se koriste u odnosu na predhodne periode, pohvalno je što su kapaciteti granične policije ojačani i što su učinjeni napor da bi se poboljšala regionalna i međunarodna saradnja. Veliki broj uspešnih operacija je izveden, što je dovelo do razotkrivanja organizovanih kriminalnih grupa i mreže krijumčara droga, kao i do konfiskovanja većih količina droga.

Tokom 2008. predstavnici MUP-a Srbije zaplenili su oko 1,7 tona droge. Najviše je zaplenjeno marihuane - oko tonu i po, ali i 200 kilograma heroina i 10,5 kilograma kokaina. Najveća pojedinačna zžaplana je bila 275 kilograma marihuane koja je najzastupljenija droga u Srbiji.

Bliže: list "Danas", 12. januar 2009.

Značaj postojanja jedinstvene baze podataka za praćenje u oblasti droga je izvan svake sumnje i shodno tome dosadašnje sisteme je potrebno proširiti, usavršiti i uskladiti sa međunarodnim sistemima za praćenje u oblasti droga (EMCDDA¹¹⁸ Pompidou Group)

Istovremeno treba ukazati na potrebu da se u saradnji sa relevantnim institucijama, istraživačkim ustanovama i pojedinim istraživačima, uz podršku međunarodnih organizacija uključenih u borbu protiv droga, sprovode rutinska i vandredna istraživanja o uzrocima korišćenja droga, trendovima korišćenja i posledicama njihove upotrebe.

Korišćenje droga predstavlja problem internacionalnog karaktera kome se mora pristupiti kroz saradnju sa institucijama i organizacijama u regionu, Evropi i svetu. U kontekstu evropskih integracija Srbije, od

113 Izvor: zvanični sajt Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, www.poverenik.org.rs

114 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 16/09

115 Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji za period 2009. do 2013. godine, strana 1

116 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 24/09

117 Strategija za borbu protiv droga za period od 2009. do 2013. godine, strana 6

118 Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti od droga

velikog značaja je povezivanje i tesna saradnja sa Evropskim centrom za praćenje droga i zavisnosti od droga (EMCDDA) i drugim institucijama čime bi se, preuzimanjem njihovih standarda, stvorio sistem za prikupljanje podataka u ovoj oblasti koji bi podudaran sa sistemima koji se koriste za praćenje podataka u EU.

Preporuke:

- *Potrebno je u najkraćem periodu započeti implementaciju Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, kao i akcionog plana za njeno sprovođenje.*
- *Potrebno je nastaviti i pospešiti međunarodnu saradnju u borbi protiv organizovanog kriminala, pre svega sa državama u regionu i kroz međunarodne i međuvladine organizacije posebno sa OEBSom, Savetom Evrope, SEKI centrom, UNDOCom., Europolom i drugim važnim međunarodnim institucijama*
- *Potrebno je sprovoditi obuke ljudstva radi primene novih metoda u borbi protiv organizovanog kriminala i tehničkih sredstava koja su u funkciji prikupljanja i obrade podataka o organizovanom kriminalu*
- *Potrebno je da akcioni planovi za borbu protiv organizovanog kriminala i borbu protiv droga budu razvijani u punoj koordinaciji.*
- *Nacionalni tim za borbu protiv trgovine ljudima trebalo bi da koontinuirano funkcioniše u smislu sprovođenje zajedničkih akcija svih članova ovog tela, sa jasno definisanim ulogama i odgovornosti.*
- *Prevenaciji u oblasti trgovine ljudima potrebno je pristupiti sistemski uz sprovođenje preko potrebnih evaluacija kako bi se utvrdilo kolika je stvarna efikasnost ovih aktivnosti i u kom pravcu bi dalje trebalo da se odvijaju.*
- *Potrebno je sačiniti protokol za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima, sa jasnom definisanom procedurom i ulogom različitih aktera. Istovremeno, potrebno je nastaviti sa daljom edukacijom pripadnika granične policije vezanih za identifikaciju žrtava trgovine ljudima.*
- *Ukoliko postoje mogućnosti, značajno bi bilo formiranje specijalne jedinice u okviru Uprave kriminalističke policije za analizu rizika (pretnje) i strateško planiranje.*
- *Služba za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima mora doživeti punu afirmaciju pre svega u identifikaciji žrtava trgovine ljudima.*
- *Takođe, od izuzetnog je značaja uraditi evaluaciju i procenu kvaliteta pružanja pomoći žrtvama trgovine ljudima, kako vladinih, tako nevladinih i međunarodnih organizacija. U budućnosti je neophodno raditi na povećanju kvantiteta usluga koje se nude žrtvama, ali i na poboljšanju kvaliteta postojećih.*
- *Potrebno je definisati jasne metode zaštite podataka o žrtvama trgovine ljudima i kriterijume za dostupnost odnosno sprečavanje dostupnosti tih podataka javnosti, naučnim radnicima, zainteresovanim licima i samim žrtvama.*
- *Potrebno je nastaviti sa edukacijom pravosudnih organa o ovom krivičnom delu pre svega sudija krivičara, koji bi u većoj meri, kada za to postoje relevantni dokazi, mogli da dosuđuju imovinsko pravne zahteve oštećenih krivičnim delom.*
- *REFORMA SUDSTVA – predstojeća reforma pruža mogućnost da ponovnim izborima nadomeste nedostaci kadra u pravosudnim organima.*
- *Potrebno je uspostaviti državne programe reintegracije i resocijalizacije žrtava, kroz organizovanje uključivanje sistema socijalne zaštite i kroz koordiniran rad ministarstava za rad i socijalnu politiku, policije, zdravstva, obrazovanja i ljudskih i manjinskih prava.*
- *Potrebno je da Ministarstvo zdravlja započne implementaciju Strategije o borbi protiv droge kao i akcionog plana za realizaciji ove strategije. U monitoring njene primene neophodno je uključiti i civilno*

društvo.

- *Izrada jedinstvene baze podataka za praćenje u oblasti droga je neophodna i shodno tome dosadašnje sisteme je potrebno proširiti, usavršiti i uskladiti sa međunarodnim sistemima za praćenje u oblasti droga.*
- *Neophodno je uspostaviti čvrste veze sa EMCDDA i Grupom za suzbijanje zloupotrebe droga i nedozvoljene trgovine drogama (Pompidou Group) Saveta Evrope, kao i Svetskom zdravstvenom organizacijom, Kancelarijom za droge i kriminal UN (UNDOC), Programom za razvoj UN.*
- *Vlada Republike Srbije i Narodna skupština pažnju treba da posvete primeni zakona koji su usvojeni, problemima koji postoje u njihovoj primeni i efektima sprovođenja tih zakona.*
- *Potrebno je izvršiti analizu primene Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije.*
- *Nacionalnom Strategijom za borbu protiv korupcije kao i akcionim planom za njeno sprovođenje predviđeno je donošenje Zakona o lobiranju. Potrebno je da se u što skorijem vremenu pristupi izradi i usvajanju Zakona o lobiranju kojim će se utvrditi granica između dozvoljenog zastupanja interesa i korupcije.*
- *Potrebno je da Ministarstvo finansija razmotri formiranje radne grupe radi pripreme predloga Zakona o finansiranju političkih partija koji treba da doprinese suzbijanju korupcije u državi.*
- *Potrebno je da narodna skupština usvoji Predlog izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je dostavljen kao inicijativa više od 30.000 birača (na osnovu člana 107, stav 1 Ustava) Predlog izmena i dopuna Zakona sadrži rešenja koji pružaju mogućnost za efikasniju kontrolu poštovanja zakona, širu pravnu zaštitu tražilaca informacija, sankcionisanje rukovodilaca organa i organizacija koji neopravdano uskraćuju informacije i zaštitu javnih službenika koji obelodane informacije koje ukazuju na postojanje korupcije ili drugih zloupotreba. I pre usvajanja ovog predloga, potrebno je unutrašnjim aktom Vlade urediti izvršenje konačnih odluka Poverenika za informacije od javnog značaja.*
- *Unutrašnjim aktom Vlade potrebno je urediti obaveznost razmatranja primljenih izveštaja od Saveta za borbu protiv korupcije i drugih organizacija koje u svojim izveštajima ukazuju na korupciju i slične zloupotrebe, kao i preduzimanja odgovarajućih mera na osnovu podataka koji proizlaze iz tih izveštaja.*
- *Potrebno je obezbediti adekvatne uslove za rad Upravi za javne nabavke, Republičkoj Komisiji za zaštitu prava u postupku javnih nabavki, Povereniku za informacije od javnog značaja i njegovoj službi, Državnoj revizorskoj instituciji, Direkciji za upravljanje imovinom stečenom krivičnim delom. Potrebno je obezbediti uslove za nesmetani rad Odbora za rešavanje o sukobu interesa, najmanje do vremena kada Agencija za borbu protiv korupcije postane u potpunosti operativna.*

BORBA PROTIV FINANSIJSKOG KRIMINALA, TERORIZMA I MEĐUNARODNA SARADNJA U KRIVIČNIM STVARIMA.

Srbija treba da:

- *Primeni međunarodne konvencije u vezi sa pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima (posebno konvencije Saveta Evrope);*
- *Preduzme mere usmerene ka poboljšanju efikasnosti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima sudija i tužilaca sa državama članicama EU, kao i sa zemljama u regionu;*
- *Unapredi radne odnose sa Eurojustom, uglavnom posredstvom punkta za vezu sa Eurojustom*

Kada je reč o primeni međunarodnih konvencija u ovoj oblasti, Republika Srbija je u toku 2009. godine ratifikovala sledeće konvencije Saveta Evrope:

1. Konvencija o kibernetском kriminalu iz 2001.¹¹⁹
2. Dodatni Protokol Konvencije o kibernetском kriminalu u vezi sa kriminalizacijom dela rasističke i ksenofobične prirode koja su počinjena putem računarskih sistema iz 2003.¹²⁰
3. Konvencija Saveta Evrope o pranju novca, traženju, plenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti i finansiranju terorizma iz 2005.¹²¹
4. Protokol o izmenama i dopunama Evropske konvencije o borbi protiv terorizma iz 2003.¹²²
5. Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv i sprečavanju terorizma iz 2005.¹²³

Ratifikacija ovih konvencija nužno je dovela i do izmena odgovarajućih propisa i usvajanja novih, kako bi se unutrašnji pravni sistem saobrazio postojećim međunarodnim i evropskim standardima.

Kada je u pitanju oblast pranja novca i finansiranja terorizma, okvir za unapređenje postojećeg sistema i formulisanje preporuka za prevazilaženje problema svakako je Strategije za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma usvojena je 25. septembra 2008. godine. Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije još uvek nije donešen.

Preporuke koje su date u Strategiji odnose se na unapređenje zakonodavnog okvira, institucionalnog, operativnog kao i preporuke koje je potrebno sprovesti na planu stručnog osposobljavanja i usavršavanja, a kao rok za njihovo sprovođenje predviđen je vremenski period od 5 godina.

Kako stoji u Strategiji, pranje novca i finansiranje terorizma su globalni problemi koji imaju povratne efekte na ekonomske, političke, bezbedonosne i socijalne strukture zemlje. Shodno tome, u ovoj oblasti primenjuje se širok dijapazon propisa koji važe u Republici Srbiji.¹²⁴ Može se reći i da je borba protiv pranja novca direktno povezana i sa drugim oblicima borbe protiv kriminala i da su svi propisi o kojima je u prethodnom delu bilo reči u manjoj ili većoj meri primenjivi i na ovu oblast.

Zakon koji je u 2009. godini usvojen, a od čije primene u velikoj meri zavisi uspešnost borbe protiv ovih vidova kriminalne delatnosti je Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma. Zakon sadrži odredbe kojima se propisuju radnje i mere koje je neophodno preduzimati radi otkrivanja i sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, nadležni organi za njihovo preduzimanje, kao i nadležnosti Uprave za pranje novca.

Uprava za sprečavanje pranja novca je finansijsko-obaveštajna služba obrazovana kao organ uprave u sastavu Ministarstva nadležnog za poslove finansija. Uprava prikuplja, obrađuje, analizira i prosleđuje nadležnim organima(policija, pravosudni i inspeksijski organi) informacije, podatke i dokumentaciju koje pribavlja u skladu sa zakonom i vrši druge poslove koji se odnose na sprečavanje i otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma u skladu sa zakonom.

Sredstava za rad i funkcionisanje Uprave kao direktnog budžetskog korisnika obezbeđuju se u budžetu RS. Za sada u Upravi ima popunjenih 24 od 35 radnih mesta koliko je ukupno predviđeno sistematizacijom radnih mesta u Ministarstvu finansija.

Institucionalni okvir u ovoj oblasti pored Uprave, obuhvata veliki broj državnih organa kao što su Ministarstvo finansija, Poreska uprava, Uprava carina, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Bezbednosno- informativna agencija, Ministarstvo odbrane, Javno tužilaštvo, sudovi. Obuka,

119 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/09

120 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/09

121 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/09

122 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/09

123 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/09

124 Strategije za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, strana 2

izgradnja kapaciteta i profesionalnih veština postojećih ljudskih resursa svih gore pomenutih relevantnih organa neophodan je uslov za uspostavljanje efikasnog mehanizma države u borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Izveštajem ekspertske misije sugerisano je da posebnu pažnju treba obratiti na obuku u pogledu istrage, krivičnog gonjenja i suđenja u oblasti finansijskog kriminala, bolju tehničku opremljenost, na prikupljanje podataka, čiji je nedostatak evidentan, kao i na njihovu adekvatnu razmenu između državnih organa. Kao najbolji način za efikasnu razmenu podataka rešenje može predstavljati kreiranje zajedničke baze podataka svih relevantnih organa što će biti osnovni alat kako u prevenciji tako i za represivno sprovođenje zakona koji su na snazi.¹²⁵

Trend napretka koji je postignut do sad, treba da se nastavi i u narednom periodu posebno ako se imaju u vidu konkretne posledice pranja novca i finansiranja terorizma kao što su podrivanje stabilnosti, transparentnosti i efikasnosti finansijskog sistema zemlje, ekonomski poremećaji i nestabilnost kao i gubljenje ugleda države.

Procena Međunarodnog monetarnog fonda je da je ukupan obim pranja novca u svetu između dva do pet procenata ukupnog svetskog društvenog proizvoda. Iznos u novcu koji odgovara navedenim procentima je 590 milijardi do 1,5 biliona američkih dolara godišnje. S obzirom na tajnost i prirodu pranja novca, navedeni podaci su samo indikator veličine problema.¹²⁶

Kada govorimo o visokotehnološkom kriminalu treba reći da u ovu oblast spadaju krivična dela kod kojih se kao objekat ili sredstvo njihovih izvršenja javljaju računari, računarske mreže, podaci, kao i njihovi proizvodi u materijalnom ili elektronskom obliku. Pod proizvodima u elektronskom obliku posebno se podrazumevaju računarski programi i autorska dela koja se mogu upotrebiti u ovakvom obliku.

Trenutna situacija u ovoj oblasti ukazuje na činjenicu da je stopa porasta ove vrste kriminala i broja povratnika u izvršenju tih krivičnih dela velika, naročito u domenu neovlašćenog pristupa zaštićenom računaru, računarskoj mreži i elektronskoj obradi podataka, i povredi prava intelektualne svojine. Tokom 2008. godine podneto 166 krivičnih prijava i najveći procenat odnosi se na tzv. pirateriju, ali zabeleženo je da je tužilaštvo dobilo i krivičnu prijavu koja se odnosi na računarsku prevaru, neovlašćeni pristup zaštićenim računarskim podacima. Za dve godine rada tužilaštva za visoko tehnološki kriminal doneto je 55 pravosnažnih presuda¹²⁷. Zaprećene kazne za krivična dela iz oblasti visokotehnološkog kriminala kreću se od novčanih do kazni zatvora u trajanju od deset godina.

Predviđa se da će budući period visokotehnološkog kriminala karakterisati veće uključivanje organizovanog kriminala u korišćenje računara prilikom distribucije opojnih droga, zloupotrebe dece, zloupotrebe platnih kartica, zatim u prostituciji, trgovini ljudskim organima, elektronskom transferu novca koji nudi atraktivne mogućnosti za brzo i pouzdano pranje novca, većem uključivanju maloletnih lica u izvršenje težih krivičnih dela, krađi identiteta i zloupotrebi u elektronskoj trgovini.

Shodno ovakvoj situaciji, kao i evidentnoj tendenciji porasta ova vrste krivičnih dela ratifikacije Konvencija Saveta Evrope ne treba posmatrati samo sa aspekta ispunjenja uslova iz Mape Puta već u širem kontekstu, unapređenja pravnog sistema Republike Srbije.

Tokom 2009. godine usvojen je i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima¹²⁸ kojim se uređuje postupak pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima u slučajevima kada ne postoji potvrđeni međunarodni ugovor ili kada određena pitanja njime nisu uređena.

125 Pojedinačni ekspertski izveštaj EK koji se odnosi na blok 3- Borba protiv finansijskog kriminala, terorizma i međunarodna saradnja u krivičnim stvarima, februar 2009. godine, strana 13

126 Preuzeto Dnevni list Blic, 'Križa menja tokove pranja novca', 07. septembar 2009..

127 Personal magazin, Visokotehnološki kriminal u porastu, 27. februar 2009. www.personalmag.rs

128 Službeni glasnik RS, broj 20/09

Odredbama ovog zakona je na jedan sveobuhvatan način regulisana ova vrsta međunarodne saradnje i samim tim prestale su da važe odredbe, koje su njegovog donošenja, nalazile u odvojenim glavama Zakonika o krivičnom postupku. Indirektni cilj koji se ovim zakonom želeo postići je uprošćavanje procedure za postupanje u ovim stvarima. Naime, prema ranije važećim odredbama, komunikacija odnosno dostavljanje zamolnice i drugih pismena, se vršila preko Ministarstva spoljnih poslova, što je sada izmenjeno u tom smeru da se komunikacija odvija preko Ministarstvo pravde. Istovremeno predviđeno je da ukoliko postoji odnos uzajamnosti dostavljaju se neposredno inostranom pravosudnom organu, a u hitnim slučajevima mogu se dostaviti i posredstvom Međunarodne organizacije kriminalističke policije (INTERPOL). Zbog toga su kao organi nadležni za pružanje međunarodne pravne pomoći određeni domaći sudovi i javna tužilaštva.

Pojedine radnje u postupku međunarodne pravne pomoći vrši Ministarstvo nadležno za pravosuđe, Ministarstvo nadležno za spoljne poslove i Ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove. Usvajanje ovog zakona predstavlja još jedan od vidova poboljšanja regionalne saradnje, posebno imajući u vidu prekogranični karakter koji proizilazi iz same prirode velikog broja krivičnih dela.

Kada se govori o regionalnoj saradnji u ovoj oblasti, u junu 2009. godine Srbija i Crna Gora potpisale su ugovore o međunarodnoj pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima, o izvršenju sudskih odluka u krivičnim stvarima i o izručenju, doprinoseći na taj način efikasnijem rešavanju sudskih predmeta u kojima postoji potreba za međunarodnom pravnom pomoći. Istovremeno, potpisan je i Memorandum o saradnji ministarstava pravde Srbije i Crne Gore koji omogućava razmenu iskustava u harmonizaciji pravnih sistema sa evropskim standardima, iskustava u donošenju zakona iz oblasti unapređenja rada sudova u borbi protiv organizovanog kriminala, trgovine drogom i ljudima i dr.¹²⁹

Kada je reč o saradnji sa Eurojustom, Srbija još uvek nije potpisala Sporazum o saradnji sa ovom važnom evropskom asocijacijom koja ima značajnu ulogu u borbi protiv organizovanog kriminala. U martu 2009. godine predstavnici Ministarstva Pravde inicirali su otvaranje prvih pregovora i tada im je uručen predlog ugovora koji Srbija treba da zaključi sa EU u oblasti saradnje tužilaštva, policije i sudova. Ovaj ugovor će regulisati pitanja saradnje Srbije sa pravosudnim organima svih zemalja članica EU, koja se zasniva na razmeni informacija i kompletnih dokumenata sa suđenja za krivična dela organizovanog kriminala. Kada će doći do daljih pregovora zavisi od odluke EUROJUST-a.¹³⁰

Preporuke:

- *Potrebno je sve nove informacione i tehničke kapacitete staviti u punu primenu u Ministarstvu pravde, a što podrazumeva i dodatne obuke ljudi zaposlenih u Odeljenju za međunarodnu pravnu pomoć*
- *Potrebno je da se ojačaju nacionalna tela za borbu protiv pranja novca, ojača institucionalna i međunarodna saradnja, i da se poveća efikasnost međunarodne saradnje kao i sprovođenje relevantnih međunarodnih konvencija o terorizmu.*
- *Potrebno je puno sprovođenje Zakona o borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma u skladu sa Nacionalnom strategijom, kao i usvajanje odgovarajućeg Akcionog plana. Neophodno je i sprovođenje obuka državnih organa i predstavnika pravosudnih organa u oblasti finansijskog kriminala*
- *Potrebno je obezbediti sredstava i nedostajući kadar za rad Uprave za sprečavanje pranja novca i suzbijanje terorizma*
- *Neadekvatnost prikupljanja podataka i njihova razmena između državnih organa ukazuju na potrebu kreiranja zajedničke baze podataka svih relevantnih organa u borbi protiv finansijskog kriminala*
- *Potrebno je da Srbija nastavi pregovore sa EUROJUST-om kako bi bio potpisan Sporazum između EU i Srbije u oblasti saradnje tužilaštva, policije i sudova*

129 Bliže sajt Ministarstva pravde, www.mpravde.sr.gov.yu

130 Slobodan Bošković, savetnik u Ministarstvu pravde, razgovor 28. maj 2009. godina

SARADNJA U POGLEDU SPROVOĐENJA ZAKONA

Srbija treba da:

- *Preduzme potrebne korake, kako bi obezbedila efikasnu saradnju u pogledu sprovođenja zakona između relevantnih državnih službi – naročito, pripadnika granične službe, policije, carinskih službenika – kao i saradnju sa pravosudnim organima;*
- *Poboljša razmenu informacija između državnih tela, tako što će uspostaviti odgovarajući mehanizam za koordinaciju;*
- *Oснаži regionalnu saradnju u pogledu sprovođenja zakona i primeni bilateralne i multilateralne sporazume o operativnoj saradnji, tako što će se pravovremeno razmenjivati relevantne informacije sa organima nadležnim za sprovođenje zakona u državama članicama EU;*
- *Poboljša operativni i specijalni istražni kapacitet službi koje su nadležne za sprovođenje zakona, kako bi se efikasnije borile sa prekograničnim kriminalnom;*
- *Preduzme potrebne korake za zaključivanje sporazuma o operativnoj saradnji sa Europolom sa naročitim naglaskom na odredbama za zaštitu podataka.*

O potrebi pune implementacije propisa, problemima u saradnji i funkcionisanju državnih organa, razmeni informacija, govorili smo više u delu koji se odnosi na integrisano upravljanje granicom, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

Na ovom mestu posebnu pažnju posvećujemo regionalnoj saradnji u borbi protiv svih vidova organizovanog kriminala.

Konvenciju o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koju je potpisao Ministar unutrašnjih poslova na Ministarskoj konferenciji u Beču, maja 2006. godine, odobrio je Nacionalni parlament predlogom Zakona o potvrđivanju policijske saradnje sa jugoistočnom Evropom (Službeni glasnik RS – Međunarodni sporazumi 70/07).

Poznati balkanski put ide upravo preko jugoistočne Evrope i predstavlja ustaljene kanale za krijumčarenje droge, oružja i trgovinu ljudima na jednu stranu, i prevoz ukradenih vozila, ukradene građevinske mehanizacije i ostalog u drugom smeru. Poslednjih godina tok ilegalnih migracija preko Zapadnog Balkana izmenio se kvalitativno i kvantitativno, ali je uprkos tome balkanski put još uvek izuzetno interesantan za nedozvoljene migracije sa područja Zapadnog Balkana, Bliskog istoka i iz Azije¹³¹

Da pored ratifikovanja i početka primene ove konvencije postoji potreba daljeg unapređenja saradnje konstatuje i ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije. On je pozvao na brzu i operativnu razmenu informacija, kako bi borba protiv organizovanog kriminala u zemljama bivše Jugoslavije bila uspešna. Ministri su se dogovorili da se primene potpisani ugovori o policijskoj saradnji i zakluče novi, kao i da se ojača saradnja u borbi protiv pranja novca, finansijskog kriminala i zaštite svedoka na osnovu bilateralnih i multilateralnih ugovora i da se unapredi saradnja u borbi protiv visokotehnološkog kriminala. Dogovor je postignut i o pitanju ostvarivanja redovne komunikacije visokih službenika ministarstava, koji će se sastajati na šest meseci, kao i dogovor da se traži pomoć evropskih partnera u primeni novih iskustava u cilju stvaranja identične zakonodavne platforme država.¹³²

131 Ministar unutrašnjih poslova Slovenije, Dragutin Mate, 9. maj 2008, Toronto novine, <http://www.novine.ca/arhiva/2008./1152/region.asp>

132 Ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije, Sarajevo, Treći neformalni sastanak ministara bezbednosti i unutrašnjih poslova BiH, Srbije, Hrvatske i Crne Gore, 29.11.2008.. <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/mup.nsf/29nov08sporazumpolicija>

Srbija je do sada potpisala sledeće sporazime:

1. Sporazum o saradnji u suzbijanju međunarodnog organizovanog kriminala, međunarodne protivzakonite trgovine narkoticima i međunarodnog terorizma između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Federalnog Ministarstva unutrašnjih poslova Austrije, potpisan u Beču 11. novembra, 2004.

2. Protokol o saradnji pogranične policije kroz pilot Kontakt-biro, između Minsitarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Uprave pogranične policije, i Ministarstva za upravu i unutrašnje poslove Republike Rumunije, Generalnog inspektorata poganične policije, potpisan u februaru 2006.

3. Sporazum o saradnji u suzbijanju međunarodnog organizovanog kriminala, međunarodne protivzakonite trgovine narkoticima i međunarodnog terorizma između Vlade Rumunije i Vlade Republike Srbije, potpisan 5. jula 2007. godine u Bukureštu.

4. Sporazum o saradnji u suzbijanju kriminala između Vlade Slovačke i Vlade Republike Srbije, potpisan 16. novembra 2007. godine u Bratislavi. U isto vreme je potpisan i Protokol za implementaciju Sporazuma.

5. Sporazum između Vlade Republike Bugarske i Vlade Republike Srbije o saradnji graničnih vlasti. Sporazum je potpisan 12. novembra 2007. godine u Beogradu.

Memorandum o saradnji na suzbijanju terorizma, organizovanog kriminala, protivzakonite trgovine narkoticima, psihotropnim supstancama, ilegalnih migracija i ostalog kriminala, između Vlade Republike Bugarske i Vlade republike Srbije, potpisan 26. septembra 2003. godine.

6. Memorandum o saradnji u oblasti prevencije prirodnih nepogoda, tehnoloških nesreća i uklanjanja njihovih posledica između Vlade Republike Srbije i Ministarstva za civilnu odbranu i vanredne situacije Ruske federacije, potpisan 21. juna 2007.

7. Memorandum o razumevanju i saradnji u oblasti zaštite i podrške svedocima i ostalim učesnicima krivičnih postupaka, između Odeljenja za zaštitu svedoka Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA) Bosne i Hercegovine i Policije Republike Crne Gore. Ovaj ugovor je potpisan 20. jula 2006. godine u Vašingtonu, SAD, za vreme Prvog međunarodnog simpozijuma o zaštiti svedoka, i potvrđen odlukom Vlade od 30. avgusta 2007.

8. Ugovor između vlada članica BSEC (Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju) o saradnji u oblasti kriminala, naročito njegovih organizovanih oblika. Dodatni protokol između vlada članica BSEC o saradnji u suzbijanju terorizma koji se odnosi na Ugovor između vlada članica BSEC o saradnji u oblasti kriminala, naročito njegovih organizovanih oblika, potpisao je direktora Policije na sastanku BESC u Kijevu, 17. aprila 2008..

9. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne administracije o organizovanju i održavanju redovnih sastanaka predstavnika pogranične policije na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, i Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Makedonije o organizovanju i održavanju redovnih sastanaka predstavnika pogranične policije na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Od posebne važnosti je i Sporazum o trojnoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala, sa posebnim osvrtom na prekogranični kriminal, potpisan između Republike Srbije, Republike Bugarske i Republike Rumunije. Tim sporazumom predviđena je vrlo intenzivna saradnja policija u suzbijanju svih vrsta kriminala i mehanizmi saradnje u ovom tranzitnom području.

O potrebi zaključivanja sporazuma o prekograničnoj saradnji govorili smo više u delu koji se odnosi na potrebu integrisanog upravljanja granicom.

Kada je reč o saradnji sa EUROPOLOM, Srbija je potpisivanjem Strateškog sporazuma o saradnji sa ovom organizacijom izašla iz reda retkih evropskih zemalja koje ovaj sporazum nisu imale. Ali puna saradnja sa EUROPOLOM moguća je kroz Sporazum o operativnoj saradnji, a koja je sa usvajanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, sada pravno moguća.

Preporuke:

- *Potrebno je intenzivirati saradnju između policijskih službi u regionu jugoistočne Evrope, kroz dalju primenu Konvencije o saradnji, primenu i zaključivanje bilateralnih ugovora*
- *Potrebno je da sve zemlje u regionu intenziviraju procese zaključivanja sporazuma o prekograničnoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala, kontroli granice i razmeni neophodnih informacija*
- *Potrebno je dalje razvijati sve tehničke i ljudske kapacitete unutar policije za borbu protiv organizovanog kriminala i razvijati modalitete zajedničke saradnje u tom procesu*

ZAŠTITA PODATAKA

Srbija treba da:

- *Usvoji potrebno zakonodavstvo o zaštiti ličnih podataka i sprovede njegove odredbe, uključujući i uspostavljanje nezavisnog nadzornog organa za zaštitu podataka;*
- *Potpíše, ratifikuje i primeni relevantne međunarodne konvencije, kao što je Dodatni protokol Konvencije Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka.*

Narodna skupština Republike Srbije, 23. oktobra 2008. godine usvojila je Zakon kojim se potvrđuje Dodatni protokol uz konvenciju Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom ličnih podataka. Istovremeno je usvojen i dugo osporavani Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

Sporan je, i dalje, ostao član 45 tog Zakona koji „se zasniva na ideji da neko može suspendovati i ograničavati zakonom utvrđena ovlašćenja nadzornog organa. Međunarodni standardi predviđaju punu nezavisnost nadzornih organa, pa takvo rešenje ne postoji nigde osim kod nas. Kad je reč o realnim uslovima za primenu zakona, nezaobilazno je rešenje koje predviđa da funkcije nadzornog organa i zaštitu prava preuzme dosadašnji Poverenik za informacije od javnog značaja, i od 1. januara 2009. to je i učinjeno. To rešenje preuzeto je iz iskustava drugih zemalja, gde se pokazalo kao veoma dobro. Nažalost, nije se imalo u vidu da se uslovi u kojima rade naš poverenik i njegove strane kolege razlikuju. O uslovima u kojima institucija poverenika funkcioniše već je bilo reči u prethodnom delu. Srpski poverenik se već godinama suočava sa velikim problemima koji, pored ostalog, uključuju i specifičnu opstrukciju od strane Vlade. Istovremeno, poverenik radi u potpuno neadekvatnim uslovima, sa službom nekoliko puta manjom od predviđene. „Bio sam u prilici da vidim osmeh neverice na licu stranih kolega uvek kada bih im rekao da svoj posao obavljam sa samo sedam saradnika (dva tehnička sekretara, jednim vozačem i četiri pravnika)“ Ilustracije radi, „informativski pooblašćenec“ u Sloveniji, zemlji sa četiri puta manje stanovnika (i problema) radi sa četiri puta više ljudi. Slovenački poverenik, recimo, ima deset inspektora, srpski poverenik nema nijednog i svakom bi moralo da bude jasno da je broj njegovih saradnika u odnosu na obim posla tragikomično mali. Zbog toga i u ovom trenutku ima više stotina predmeta koji nisu rešeni, a za čije rešavanje je i bez priliva novih predmeta, i bez novih obaveza, potreban višemesečni rad.”¹³³

Poverenik za informacije od javnog značaja u maju 2009. godine doneo je dva za primenu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, bitna podzakonska akta. Radi se o Pravilniku kojim se uređuje postupak prethodne

133 Rodoljub Šabić, *Magla na putu za Šengen*, Politika, 15. 11. 2008. godine, str.10

provere obrade podataka o ličnosti, kao i Pravilniku kojim se uređuje obrazac posebne službene legitimacije lica – inspektora koja će po ovlašćenju Poverenika, u vršenju nadzora imati pristup svim podacima. S tim u vezi Poverenik Rodoljub Šabić je izjavio “Donošenjem ova dva akta izvršavam svoju obavezu, sasvim svestan činjenice da to, ima samo principijelan, apstraktan, ali ne i konkretan značaj, jer u ovom trenutku, Poverenik ne raspolaže bukvalno ni jednim jedinim čovekom za rad na poslovima zaštite podataka o ličnosti”.¹³⁴

Uz pomoć međunarodnih partnera, Poverenik je objavio i vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti i pripremio nacrt Strategije zaštite podataka o ličnosti za implementaciju evropskih standarda o zaštiti podataka o ličnosti.

Odsustvo nezavisnog i efikasnog nadzornog tela za zaštitu podataka, dovodi do toga da postojeća pravila o zaštiti podataka nisu primenjena. Pripreme u oblasti zaštite podatak o ličnosti nisu dovoljno napredovale. Da bi sistem zaštite podataka o ličnosti zaista i funkcionisao, pored institucionalne izgradnje, potrebno je poboljšati informisanosti građana koji podaci o ličnosti mogu biti objavljeni samo uz njihovu saglasnost, ali i državnih organa sa činjenicom da ih ne mogu uvek objavljivati.

Preporuke:

- *Potrebno je izmeniti član 45 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i obezbediti punu nezavisnost nadzornog organa*
- *Potrebno je stvoriti sve tehničke i finansijske preduslove za efikasan rad poverenika za informacije radi efikasne primene Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i nesmetanog rada poverenika i njegovih saradnika*
- *Potrebno je da Skupština Srbije usvoji zakon o tajnosti koji predstavlja jedan od ključnih zakona koji nedostaju pravnom sistemu Republike Srbije. Zakonom treba uspostaviti jedinstven sistem određivanja i zaštite tajnih podataka koji su od interesa za RS, nadležnosti organa za sprovođenje ovog zakona kao i druga pitanja od značaja za zaštitu tajnosti podataka*

BLOK 4: SPOLJNI ODNOSI I OSNOVNA PRAVA

SLOBODA KRETANJA SRPSKIH DRŽAVLJANA, USLOVI I POSTUPCI ZA IZDAVANJE LIČNIH DOKUMENATA I GRAĐANSKA PRAVA UKLJUČUJUĆI ZAŠTITU MANJINA

Srbija treba da:

- *Obezbedi da sloboda kretanja srpskih državljana ne bude uslovljena neopravdanim ograničenjima, uključujući mere diskriminatorne prirode koje se temelje na razlozima kao što su pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno poreklo, genetske karakteristike, jezik, vera ili uverenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invalidnost, godine starosti ili seksualno opredeljenje.*
- *Obezbedi potpun i efikasan pristup putnim i ličnim dokumentima za sve građane Srbije, uključujući žene, decu, lica sa invaliditetom, pripadnike manjina i druge osetljive grupe;*
- *Obezbedi potpun i efikasan pristup ličnim dokumentima za sva interno raseljena lica i izbeglice*

134 Izvor: BETA, Rodoljub Šabić, 24. avgust 2009.

- *Usvoji i primeni zakonodavstvo kojim bi se obezbedila zaštita protiv diskriminacije*
- *Precizira uslove i okolnosti za dobijanje srpskog državljanstva;*

Obezbedi sprovođenje istrage o etnički motivisanim incidentima od službenika nadležnih za sprovođenje zakona na polju slobode kretanja, uključujući slučajeve usmerene ka pripadnicima manjina

Kada je reč o slobodi kretanja srpskih državljana, Ustav Republike Srbije u članu 39 predviđa da Svako ima pravo da se slobodno kreće i nastanjuje u Republici Srbiji, da je napusti i da se u nju vrati, istovremeno predviđa da stranac može biti proteran samo na osnovu odluke nadležnog organa, u zakonom predviđenom postupku i ako mu je obezbeđeno pravo žalbe i to samo tamo gde mu ne preti progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne preti ozbiljno kršenje prava zajemčenih ovim ustavom. Ustav takođe predviđa, da se kretanje i boravak stranaca uređuje posebnim zakonom. Novi zakon koji reguliše tu oblast usvojen je u narodnoj skupštini, a o njegovim rešenjima bavili smo se detaljnije u drugim delovima ovog izveštaja.

Gore navedeno ustavno rešenje u formalnom smislu ima se primeniti i na izbegla i raseljena lica. Shodno zakonskim propisima slobodno se kreću lica koja imaju uredne dokumente, putne isprave odnosno lične karte. Posle više od 15 godina od njihovog izbeglištva i 10 godina od njihovog raseljenja, pristup dokumentima za ove grupe prisilnih migranata ostaje i dalje veliki problem.¹³⁵

Taj problem posebno je izražen u smislu pribavljanja potrebnih dokumenta sa prostora Kosova i Metohije. Radne knjižice i M4 obrasci neophodni su dokumenti za regulisanja prava iz radnog odnosa, a posebno prava na penziju. Mnoge arhive su uništene, izmeštene na nepoznate lokacije.

Istovremeno stanje izmeštenih arhiva nije na zavidnom nivou. To je konstatovano i prilikom poseta ekspertskim misija EK. O ovom problemu govorili smo u prvom bloku koji se odnosi na uspostavljanju visokog nivoa bezbednosti ličnih dokumenata koji se podnose u svrhe pribavljanja drugih identifikacionih isprava. Takođe, veliki problem predstavlja i nepriznavanje dokumenata sa pečatom UNMIKa. Neke matične evidencije ostale su na prostoru Kosova i Metohije i izvodi iz tih evidencija mogu se dobiti samo sa pečatom UNMIKa. Niti jedna institucija u Srbiji ne priznaje takva dokumenta. I obrnuto, institucije na prostoru Kosova i Metohije ne priznaju dokumenta izdata od dislociranih matičnih uprava. Veliki problem za raseljena lica predstavlja i geografska udaljenost dislociranih opština i mesta njihovog boravka. Raseljena lica, o svom trošku, putuju više stotina kilometara do izmeštene matične službe, a kako nisu u mogućnosti da za jedan dan dobiju potrebna dokumenta, često podnose i troškove smeštaja.

Takođe, raseljena lica, često nisu informisana o svojim pravima na umanjenje administrativne takse od 70% za ovu kategoriju prisilnih migranata, za izvode iz matičnih evidencija. Kako matične službe, ovu mogućnost ne objavljuju na oglasnim tablama, raseljeni ovu zakonsku pogodnost često ne koriste.

Veliki problem predstavlja i neujednačena praksa upravnih i sudskih organa u vezi sa upisom relevantnih činjenica u matične knjige u upravnim i sudskim postupcima. Postoje dva takva postupka: obnova upisa i naknadni upis. Za obnovu upisa, postupka koji može trajati do 6 meseci, raseljena lica moraju podneti izvode koje često ne poseduju u zavisnosti koju vrstu obnove upisa traže. Neke matične službe prihvataju delimičnu dokumentaciju, dok većina službi zahteva svu prateću dokumentaciju. Nejednako je postupanje i u slučaju naknadnog upisa. Primetno je da matične službe često izbegavaju da pribavljaju potrebne dokaze po službenoj dužnosti, već upućuju stranke na sudove. Istovremeno, sudovi na neujednačen način prilaze ovom problemu. Kako sudsko utvrđivanje činjenice rođenja nije jasno definisano u pravnom sistemu, neki sudovi u praničnom postupku utvrđuju činjenicu rođenja, a neki se upuštaju u vanparnični postupak i tu postoje problemi. Sudovi u Beogradu, ali i centralnoj Srbiji pristupaju rekonstrukciji podataka, dok sudovi u Novom Sadu, Kraljevu i Čačku insistiraju na nadležnosti upravnih organa i ne upuštaju se u postupak.

135 U Srbiji živi oko 206 000 interno raseljenih lica i oko 97 000 registrovanih izbeglica.

S tim u vezi je značajna inicijativa Centra za unapređivanje pravnih studija, koji je sa grupom eksperata izradio Model zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta. „Procene govore da trenutno u zemlji živi nekoliko desetina hiljada lica, uglavnom Roma, čiji pravni subjektivitet nije priznat. (...). Ovi „pravno nevidljivi” ljudi su svuda oko - mi ih vidimo golim okom, fizički, ali ne i pravno. Sa stanovišta pravnog poretka, ovi ljudi ne postoje, njih nema u matičnim knjigama rođenih, oni ne uživaju svoja prava na zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu i na obrazovanje, oni ne glasaju na izborima, oni ne mogu da se pojave kao stranke pred sudovima ili drugim državnim organima. (...) Cilj zakonskih odredbi bi trebalo da bude priznavanje pravnog subjektiviteta u jednostavnom i efikasnom postupku, koji ne bi bio opterećen brojnim formalnopravnim uslovima, kako u pogledu činjenice rođenja, tako i u pogledu njenog dokazivanja.”¹³⁶ Zakon propisuje efikasnu proceduru naknadnog upisa pred nadležnim organom uprave, ali i pred vanparničnim sudom.

U kontekstu procesa vizne liberalizacije potrebno je ukazati i na pojedine incidente vezane za izdavanje izvoda iz matičnih evidencija lica sa prostora Kosova i Metohije.

Opštinsko javno tužilaštvo u Nišu podnelo je istražnom sudiji krivičnu prijavu protiv matičara iz Svrlljiga i dvojice bivših prištinskih matičara, za koje se osnovano sumnja da su zloupotrebili službeni položaj. Matičari su za izdavanje lažnih uverenja o srpskom državljanstvu kosovskim Albancima naplaćivali između 200 i 300 evra. Na taj način licima koja nisu upisana u matične knjige Republike Srbije omogućili su da u prištinskom SUPu, smeštenom u Niškoj banji, podnesu zahteve za izdavanje ličnih dokumenata i srpskih putnih isprava. Prištinska matična služba, koja je od pre četiri godine deo niške Uprave za građanska stanja, u prvoj polovini ove godine primila je 35.500 zahteva za izdavanje uverenja o državljanstvu, izvode rođenih i umrlih, kao i za promenu podataka u postojećim dokumentima. Oko 80 odsto zahteva podneli su Albanci sa Kosmeta. U MUP-u tvrde da su samo prošle godine Policijske uprave sa Kosova i Metohije Albancima izdale gotovo 13.000 pasoša i isto toliko ličnih karata. Mediji na albanskom jeziku u Prištini navode da na Kosovu trenutno oko 250.000 Albanaca ima pasoše države Srbije. Još nije utvrđeno koliko je lažnih dokumenata kosovskim Albancima izdato upravo u Nišu

Bliže: RTS, 23. oktobar 2008.. godine Informacija dostupna na sajtu: www.rts.rs

Stanje matičnih evidencija sa prostora Kosova i Metohije je najslabije ocenjeno u ekspertskom izveštaju Evropske komisije. To je posledično dovelo do potrebe da se za državljane Republike Srbije koji imaju prebivalište na KiM predloži izdavanje putnih isprava kroz centralizovani sistem Koordinacione uprave MUP-a Republike Srbije. Vlada je 15. septembra usvojila akt kojim se ovo pitanje bliže reguliše. Reč je o Uredbi o postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova za izdavanje pasoša za lica sa područja AP Kovoso i Metohija.¹³⁷

Kada je reč o pitanju diskriminacije, sve do 2009. godine u Srbiji nije postojao poseban zakon koji generalno reguliše oblast diskriminacije, već je diskriminacija krivično sankcionisana i zabranjivana različitim pravnim aktima.

Posle velikih polemika koje su u javnosti izazvane oko usvajanja ovog Zakona, koji je čak u jednom momentu bio povučen iz procedure usvajanja, Zakon o zabrani diskriminacije je konačno usvojen u martu 2009. godine¹³⁸. Izrada Zakona bila je u nadležnosti Ministarstva za rad i socijalnu politiku, dok nadležnost nad njegovim sprovođenjem ima Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

Ovim zakonom su prvi put na sveobuhvatan način sankcionisani svi slučajevi diskriminacije i zaštićene posebno osetljive i ugrožene grupe. Zakonom se uređuje opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite od diskriminacije. Veliku novinu predstavlja i to što se zakonom ustanovljava Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (u daljem tekstu: Poverenik), kao samostalan državni organ, nezavisan u obavljanju poslova koji su mu povereni.

Analizom nadležnosti koje su dodeljene Povereniku, kao pozitivno mora se oceniti da osim mogućnosti

136 Model zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta, CUPS, str. 9-10

137 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 76-09

138 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 22/09

obaveštavanja javnosti o slučajevima diskriminacije, on može i da nastupa pred sudom (podnosi tužbe zbog povrede prava iz ovog zakona, u svoje ime a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica, ukoliko postupak pred sudom po istoj stvari nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan; podnosi prekršajne prijave zbog povrede prava iz ovog Zakona). Primena odredbi koje se odnose na funkcionisanje organa Poverenika počinje od 1.1. 2010. godine i u roku od 60 dana od tada Narodna skupština treba da imenuje Poverenika.

Iako je prepoznat značaj usvajanja takvog zakona, u Srbiji još uvek nije izrađen jedinstven zakon o sprečavanju nasilja u porodici koji bi sadržao efikasne porodično-pravne i krivično pravne odredbe, kao i pravila o postupanju policije u slučajevima porodičnog nasilja.

Februara 2009. godine Srbija je usvojila i Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i jačanje rodne jednakosti¹³⁹ i predviđa planirane aktivnosti koje se odnose na period 2009. do 2015. godine. Ovim dokumentom se utvrđuje celovita i usklađena politika države u cilju eliminisanja diskriminacije žena, poboljšanja njihovog položaja i integrisanja principa rodne ravnopravnosti u sve oblasti delovanja institucija sistema, kao jedan od elemenata modernizacije i demokratizacije društva.¹⁴⁰ Obuhvata oblasti koje se tiču učešća žena u kreiranju politika i u donošenju odluka u oblasti ekonomije, obrazovanja, zdravlja, nasilja nad ženama, kao i pitanja sredstava javnog informisanja i javnog mnjenja. Institucionalni okvir za sprovođenje Strategije čine Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo kulture, Ministarstvo za telekomunikacije i informaciono društvo, pokrajnski organi, organi jedinica lokalne samouprave, strukovna udruženja i udruženja.

Kada govorimo o državnim organima koji svojim radom treba da doprinesu unapređenju rodne ravnopravnosti neizostavno se moraju pomenuti i Uprava za rodnu ravnopravnost i Savet za rodnu ravnopravnost.

Uprava za rodnu ravnopravnost je izvršni mehanizam Vlade koji je ustanovljen jula 2007. i funkcioniše pri Ministarstvu rada i socijalne politike. Zadaci ovog tela su da analizira postojeće stanje u sferi rodne ravnopravnosti, predlaže rešenja, izrađuje i sprovodi Nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena, saraduje sa drugim državnim organima, ostvaruje međudržavnu saradnju, integriše principe rodne ravnopravnosti u sve oblasti i institucije i sprovodi preporuke Ujedinjenih nacija.

Savet za rodnu ravnopravnost je Vladino međuresorno savetodavno telo čiji su članovi iz akademskih krugova i iz civilnih organizacija. Osnovano je 2004. godine. Ima zadatak da predlaže mere za unapređenje rodne ravnopravnosti na osnovu svojih analiza, daje inicijative za podsticanje žena za učešće u javnom i političkom životu, formuliše predloge koje upućuje Vladi RS.

Ratifikovanjem Konvencije UN o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica Srbija je ispunila još jednu od preporuka iz prethodne godine.

I pored zaokruživanja zakonskog okvira u ovoj oblasti, diskriminacija je još uvek veoma prisutna, naročito prema ženama, nacionalnim manjinama, LGTB zajednici (lezbejke, gej, transeksualci i biseksulci), kojima vlasti ne pružaju dovoljnu zaštitu.

Pravni akt kojim je regulisano sticanje državljanstva Republike Srbije regulisano je Zakonom o državljanstvu Republike Srbije.¹⁴¹ Članom 23 predviđeno je da pripadnik srpskog naroda ili pripadnik drugog naroda ili etničke zajednice sa teritorije Republike Srbije koji nema prebivalište na teritoriji Republike Srbije ima pravo da bude primljen u državljanstvo Republike Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom. U državljanstvo Republike Srbije može biti primljeno i lice rođeno u drugoj republici ranije SFRJ koje je imalo državljanstvo te republike ili je državljanin druge države nastale na teritoriji ranije SFRJ, koje kao izbeglo, prognano ili raseljeno lice boravi na teritoriji Republike Srbije

139 Službeni glasnik Republike Srbije, broj 15/09

140 Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i jačanje rodne ravnopravnosti, strana 1

141 Službeni glasnik Republike Srbije br. 90/07. Zakon o državljanstvu Republike Srbije, a koji je izmenjen 2007. godine, usvojen je 2004. godine i objavljen je u Službenom glasniku Republike Srbije br. 135/04

ili je izbeglo u inostranstvo. Ovim zakonskim rešenjem gotovo da su otklonjene prepreke za pripadnike dijaspore. Oni koji žele mogu dobiti državljanstvo Republike Srbije i time umnogome sebi olakšati pristup pravima u Republici Srbiji. Ovim zakonskim rešenjem, pripadnici svih nacionalnih zajednica koje žive na teritoriji Srbije, a nemaju prebivalište na njenoj teritoriji, stekle su mogućnost za dobijanje državljanstva.

Što se tiče bilateralnih sporazuma o dvojnomo državljanstvu sa državama koje su nastale na teritoriji bivše SFRJ, Srbija je do sada takve sporazume potpisala sa Slovenijom i Bosnom i Hercegovinom, ali ne i sa Hrvatskom i Crnom Gorom. Pregovori sa Crnom Gorom čine se komplikovanim, prevashodno zbog restriktivnijeg prilaza dvojnomo državljanstvu Crne Gore nego Srbije.

Oko 70000 osoba sa drugim državljanstvom i prebivalištem u Srbiji dobili su državljanstvo Republike Srbije u 2008. godini, dok je broj osoba koje žive u drugim republikama, a dobili su pasoše još uvek neznatno mali.

Prema informacijama koje dolaze iz BiH, oko 7000 ljudi iz Srbije (i Crne Gore) dobilo je državljanstvo BiH po osnovu važećeg sporazuma o dvojnomo državljanstvu, dok su 2322 osobe iz BiH dobile srpsko državljanstvo po ovom sporazumu. Kako Srbija paralelno primenjuje odredbe člana 23 Zakona o državljanstvu i Sporazum o dvojnomo državljanstvu relevantnost ovih brojeva je ograničena, kada je reč o primenjenim pravnim aktima koji određuju osnovu sticanja državljanstva.¹⁴²

Odredbe Ustava Republike Srbije garantuju nacionalnim manjinama prava u skladu sa međunarodnim standardima. Istovremeno prava koja se garantuju nacionalnim manjinama, pored Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, pruža i niz drugih pravnih akata Republike Srbije. (Zakon o obrazovanju, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o sistemima obrazovanja i vaspitanja, novodoneti Zakon o zabrani disriminacije i dr.)

Srbija je zaključila i bilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina sa Mađarskom, Hrvatskom, Makedonijom i Rumunijom koji predviđaju osnivanje zajedničkih komisija, ali one ili nisu osnovane ili nisu u potpunosti funkcionalne.

Saveti nacionalnih manjina osnovani su za većinu nacionalnih manjina koje su registovane u Srbiji, uključujući i Rome. Od 28 registovanih nacionalnih manjina na teritoriji Republike Srbije, osnovane Savete imaju njih šesnaest. Sa osnivanjem nacionalnih saveta zastalo se zbog usvajanja novog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.¹⁴³ Zakonom su propisani uslovi za demokratičan izbor nacionalnih saveta, precizno određene nadležnosti saveta u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, postupak izbora nacionalnih saveta, njihovog finansiranja, kao i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta.

Nacionalni saveti će ima statut, predsednika, izvršni organ, odbore za obrazovanje, kulturu, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, kao i najmanje 15, a najviše 35 članova, što zavisi od broja pripadnika nacionalne manjine, a mandat članova nacionalnog saveta će trajati četiri godine.

Prema preporukama Evropske komisije Srbija je trebala da usvoji i Nacionalnu strategiju za unapređivanje položaja Roma¹⁴⁴, što je urađeno aprila 2009. godine. Sprovođenje strategije razrađeno je akcionim planom kojim se definišu ciljevi u oblastima obrazovanja, uslovima stanovanja, zapošljavanja, raseljenih lica, povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji, ličnih dokumenata, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite, položaja žena, informisanja, kulture, diskriminacije i srodnih prava, kao i konkretne mere za njihovo ostvarivanje.

U prethodnoj godini postignuti su izvesni rezultati u unapređenju položaja Roma, posebno u vezi sa obrazovanjem i zaštitom zdravlja, ali i dalje ostaje dominantan utisak da je ova nacionalna manjina najugroženija i da u narednom periodu jedan od prioriteta Vlade Srbije treba da bude smanjenje siromaštva Roma.

142 Preuzet iz pojedinačnog ekspertskog izveštaja Evropske komisije koji se odnosi na blok 4, mart 2009. godine, strana 2

143 Službeni glasnik Republika Srbija, broj 72/09

144 Službeni glasnik Republika Srbija, broj 27/09

Preporuke:

- *Potrebno je u najkraćem mogućem periodu uspostaviti punu saradnju sa UNMIK administracijom na prostoru Kosova i Metohije u cilju obostranog priznavanja dokumenata koji nose pečate Republike Srbije odnosno UNMIK-a*
- *S tim u vezi potrebno je razmenjivati informacije i uspostaviti saradnju u cilju pribavljanja dokumenta koja nedostaju raseljenim licima, pre svega radnih knjižica i neophodnih izvoda iz matičnih evidencija*
- *Potrebno je iz budžetskih sredstava podržati rad organizacija civilnog društva koje se bave pribavljanjem dokumenata za izbegle i raseljene*
- *U skladu sa važećim propisima nadležni organi lokalnih samouprava, ex officio bi trebali da primenjuju odredbe Zakona o republičkim administrativnim taksama i o tome obaveštavaju raseljena lica*
- *U skladu sa važećim propisima potrebno je da nadležni organi lokalnih samouprava ex officio zatraže nedostajuća dokumenta za obnovu upisa ili naknadnog upisa raseljenih lica, pre svega Roma*
- *Potrebno je ujednačiti praksu rada nadležnih upravnih i sudskih organa u Republici Srbiji, kada je reč o praksi postupanja po zahtevima raseljenih lica*
- *U najkraćem mogućem periodu Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu trebalo bi da razmotre Model zakona o priznavanju pravnog subjektiviteta. Posle javne rasprave trebalo bi da ga dostavi Vladi na razmatranje i usvajanje odnosno dostavi Narodnoj skupštini odgovarajući predlog zakona na usvajanje*
- *Potrebno je da Vlada Republike Srbije u što kraćem roku donese odluku kojom će urediti centralizaciju sistema izdavanja putnih isprava za građane koji imaju prebivalište na prostoru AP Kosovo i Metohija.*
- *Potrebno je sprovesti punu implementaciju antidiskriminacionog zakona, a posebnu pažnju treba posvetiti uspostavljanju i funkcionisanju samostalnog i nezavisnog tela Poverenika za rodnu ravnopravnost.*
- *Potrebno je usvojiti zakon o rodnoj ravnopravnosti (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR, kao i zakon o sprečavanju porodičnog nasilja (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks, CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR. 1)*
- *Potrebno je obezbediti uslove za implementaciju Nacionalne strategije za poboljšanje položaja žena i jačanje rodne jednakosti (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks, CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR. 1)*
- *Potrebno je sprovoditi Zakon o savetima nacionalnih manjina kojim je regulisana nadležnost tih saveta i način njihovog biranja. S tim u vezi potrebno je i redovnije održavanje Nacionalnog saveta za pitanja manjina.*
- *Potrebno je kontinuirano obezbeđivanje budžetskih sredstava neophodnih za sprovođenje Nacionalne strategije za integraciju Roma.*

ZAKLJUČAK

Pitanje liberalizacije viznog režima je jedno od najvažnijih segmenata procesa evropskih integracija Republike Srbije. Ova konstatacija posebno dobija na značaju ukoliko se posmatra iz ugla pojedinaca, državljana Srbije koji i na kraju procesa treba neposredno da oseti njegove pozitivne efekte. Svrstavanje Srbije na belu šengensku listu bio bi prvi konkretan efekat evropskih integracija koje bi građani Srbije osetili. Pružila bi se mogućnost uživanja slobode kretanja, jedne od temeljnih sloboda na kojima počiva EU. Samim tim bi se stvorio dodatni podsticaj da se istraje u daljem procesu sprovođenja reformi radi priključenja Srbije EU. Stav građana o mogućnostima putovanja bez viza ispitan je istraživanjem Kancelarije za pridruživanje EU Republike Srbije koje je urađeno u maju 2009. godine. Utvrđeno je da čak 82 % građana smatra da je za Srbiju značajno svrstavanje na belu šengensku listu, dok je 49 % ispitanika odgovorilo da je to značajno i za njih lično, 16% i da jeste i da nije značajno, a 33% da nije značajno¹⁴⁵.

Srbija se sada nalazi u trećoj fazi faza dijaloga o viznoj liberalizaciji Srbije. Posle usvajanja Predloga izmena Uredbe 539 od strane Evropske komisije pred Srbijom su i dalje dva paralelna procesa. Sa jedne strane potrebno je nastaviti sa reformama, sprovođenjem zakona i strategija, a sa druge strane treba zagovarati među evropskim poslanicima i državama članicama EU da Predlog Evropske komisije konačno bude prihvaćen, jer ključnu ulogu u ovom procesu ima Savet EU odnosno ministri unutrašnjih poslova zemalja članica EU.

Kada govorimo o proceduri među organima EU, prvi korak koji Srbiju čeka je davanje mišljenja Evropskog parlamenta o Predlogu izmena uredbe 539-01. Mišljenje će se u Evropskom parlamentu formirati kroz rad dva njegova Komiteta: Komiteta za ljudska prava, slobode i unutrašnje poslove (LIBE) i Komiteta za spoljne poslove (AFET).

Tek posle mišljenja Evropskog parlamenta države-članice mogu pristupiti glasanju o konačnoj odluci, pri čemu one nisu obavezne da prihvate preporuku Parlamenta. Prema proceduri glasaće ministri unutrašnjih poslova zemalja iz šengenske zone. Oni imaju tri zakazana sastanka tokom jeseni: prvi je u septembru, drugi je 23. oktobra, ali je verovatnije da će se glasati na sastanku zakazanom za 30. novembar i 1. decembar.

Neće glasati članice Evropske unije koje nisu u šengenskoj zoni – Velika Britanija i Irska – a preostalih 25 zemalja nemaju isti broj glasova. Odlučuje se kvalifikovanom većinom. Imajući u vidu proceduru, izuzetno je značajno da nadležni organi Srbije u narednom periodu veliku pažnju posvete posetama i zagovaranju za pozitivan stav zemalja članicama koje će imati ključnu ulogu u donošenju ovakve odluke.

Istovremeno, ne treba zanemariti ni dalje sprovođenje reformi, posebno onih koje se odnose na preporuke za koje je poslednjim izveštajem Evropske komisije predviđeno dodatno ocenjivanje.

Vlada Republike Srbije dostavlja Evropskoj komisiji detaljne izveštaje o napretku u ovom procesu. Nejasno je zbog čega su ovi izveštaji nedostupani široj javnosti i zbog čega Vlada Republike Srbije ima veću potrebu da o preduzetim reformama pre obavesti Evropsku komisiju nego javnost koja je veoma zainteresovana za proces liberalizacije viznog režima i koje se ovaj proces i najviše tiče.

Čitav proces ispunjenja zadatih zahteva morao je da bude transparentniji i dostupan javnosti. Vlada Republike Srbije, s tim u vezi, ima i najveću odgovornost da o toku usvajanja i sprovođenja reformskih mera redovno obaveštava javnost, te da razvije jasne kriterijume uspešnosti sprovedenih mera. Najveći deo informacija koje je Grupa 484 koristila prilikom pisanja ovog izveštaja prikupljeni su intervjuisanjem državnih organa, predstavnika ambasada, desk istraživanjem, analizom izveštaja Evropske komisije do kojih smo došli ličnim zalaganjem zaposlenih.

145 Kancelarija za EU integracije Vlade Srbije, istraživanje Evropska orijentacija građana Srbije trendovi, maj 2009. godine

U ovom procesu uloga civilnog društva je izuzetno značajna kao korektiva, pokretača i monitora rada državne administracije u ovom procesu. Bez civilnog društva, koje bez nepotrebnih ograničenja i u skladu sa relevantnim zakonima, moraju biti dostupni svi javni podaci o radu državnih organa, svakako nema ni valjano sprovedenih reformi ni potrebnih suštinskih promena u srpskom društvu.

Takođe nedostaje i osvrt na zakone koji su usvojeni, a nalaze se u primeni.

„Jednostavno nije dobro pridavati nerealno veliki značaj formalnom usvajanju zakona. Željene efekte novi zakoni mogu obezbediti jedino ako dobiju prelaznu ocenu sa stanovišta usklađenosti sa evropskim standardima i njihove primene u realnom životu.”¹⁴⁶

Sagledavanje probleme liberalizacije viznog režima u kontekstu efikasne primene usvojenih propisa, kao i shvatanje dokumenta *Mapa puta* kao dokumenta koji uspostavlja kriterijume važne za reforme u oblastima sloboda, bezbednosti i pravde, jedini je pravi put ka bezviznom režimu.

Može se konstatovati izuzetan napredak u procesu usvajanja zakonskih i podzakonskih akata, relevantnih strategija i mera u ovom procesu.

U daljem procesu liberalizacije viznog režima državni organi moraju pokazati posebnu odgovornost prema svojim građanima.

Prvo, nastavkom reformi koje su započete usvajanjem kriterijuma *Mape puta*, jer ovaj dokument predstavlja matricu potrebnih reformskih koraka koji bi srpsku državnu upravu trebalo da učine efikasnijom u cilju ostvarenja *bono publico* tj. opšteg interesa njenih građana, gde državna administracija predstavlja samo efikasan servis u tom procesu. Zatim, stvaranje uslova da građani zaista mogu da uživaju koristi svrstavanja na belu šengensku listu, prevashodno obezbeđivanjem mogućnosti za dobijanje biometrijskih putnih isprava, kako u zemlji tako i inostranstvu. Posebno je značajno raditi na boljoj informisanosti javnosti o pravima i obavezama koje nameće šengenski sistem.

Visok stepen izvesnosti da će se Srbija od 1.1.2010. naći na beloj šengenskoj listi nameće i obavezu da se obezbedi nastavak započetih reformi jer pozicioniranje na beloj šengenskoj listi ne mora biti trajno. Slučaj Ekvadora koji je 2005. godine sa bele svrstan na crnu listu to potvrđuje.

Grupa 484 će i u narednom periodu pokušati da svojim aktivnostima, kao što je to činila i do sada sva pitanja koja se tiču bele šengenske liste približi javnosti, a da istovremeno državne organe i dalje podstiče na sistematičan i sveobuhvatan pristup svim aspektima neophodnih reformi.