
Ka beloј šengenskoј listi

Izveštaj o napretku Srbije u procesu vizne liberalizacije

Decembar, 2008, Beograd



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



Grupa 484

Projekat „Ka beloј šengenskoј 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.....	4
Sporazum o viznim olakšicama između Republike Srbije i EU.....	4
Sporazum o readmisiji između Republike Srbije i EU.....	5
Prikaz ispunjenosti pravno – tehničkih kriterijuma koje predviđa plan EU za liberalizaciju viznog režima sa Republikom Srbijom (Mapa puta).....	9
<i>Blok 1: Bezbednost dokumenata.....</i>	<i>9</i>
<i>Blok 2: Integrisano upravljanje granicama.....</i>	<i>12</i>
Odgovornost prevoznika / nosilaca.....	15
Politika u pogledu azila.....	16
Kontrola migracija.....	19
<i>Blok 3: Javni red i bezbednost - sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije.....</i>	<i>24</i>
Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.....	39
Saradnja u pogledu sprovođenja zakona.....	40
Zaštita podataka.....	43
<i>Blok 4: Spoljni odnosi i osnovna prava: sloboda kretanja srpskih državljana, uslovi i postupci za izdavanje ličnih dokumenata, i građanska prava uključujući zaštitu manjina.....</i>	<i>44</i>
Zaključak.....	51

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.

Međutim, 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, identifikaciju prioriteta i zadataka sadržanih u tim kriterijumima i njihovo jasno definisanje, kao i 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

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

² Kabinet potpredsednika Vlade, Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007-maj 2008, str.

278

³ Službeni glasnik RS br. 103/07

više ulazaka po pojednostavljenim, odnosno ubrzanim 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, kontrola ilegalnih migracija, javni red i bezbednost, kao i pitanja spoljnih odnosa koja su u vezi sa kretanjem lica. Brzina kretanja prema liberalizaciji viznog režima zavisiće od brzine napretka koja svaka od tih zemalja ostvari u pogledu ispunjavanja postavljenih uslova. (podvukao autor)”⁵

Izvesno je da EK i dalje stoji čvrsto na temeljnim principima Uredbe Saveta EU br. 539 iz 2001. godine, koja insistira na pristupu „od slučaja do slučaja” kada je reč o zemljama koje teže beloj šengenskoj listi. To svakako ne umanjuje potrebu čvršće regionalne saradnje među zemljama ovog dela Evrope u sprovođenju neophodnih reformi u oblastima predviđenim tzv. mapama puta.

Mapa puta za liberalizaciju viznog režima sadrži mnoge elemente koji suštinski prevazilaze značaj ostvarenja kratkoročnog prioriteta Vlade Republike Srbije - svrstavanje Republike Srbije na belu šengensku listu. Zahtevi u oblastima kontrole i praćenja migracionih tokova, sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, trgovine ljudima, pranja novca, i trgovine narkoticima itd. predstavljaju jedan od najvažnijih segmenata reformi srpskog društva u procesu evropskih integracija. Uspeh sprovođenja relevantnih strategija i zakona o ovim oblastima garant su suštinskih promena u srpskom društvu i predstavljaju temelj drugačije i modernije srpske države.

Stoga, Mapu puta ne treba razumevati kao dokument koji ima jednokratnu vrednost, koja se iscrpljuje ostvarivanjem cilja svrstavanja Republike Srbije na belu šengensku listu. 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.

Uvažavajući potrebu sprovođenja odgovarajućih reformi, predviđenih ovim dokumentom, mišljenja smo da bi čitav proces ispunjenja zadatih zahteva morao da bude transparentan 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. U tom procesu uloga civilnog društva je izuzetno značajna kao korektiva, pokretača i monitora rada državne administracije u ovom procesu. Bez civilnog društva, kome 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 promena u srpskom društvu.

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

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

SPORAZUM O VIZNIM OLAKŠICAMA I SPORAZUM O READMISIJI IZMEĐU REPUBLIKE SRBIJE I EVROPSKE UNIJE

Sporazum o viznim olakšicama između Republike Srbije i EU

Ovaj sporazum potpisan je 18. septembra 2007, a Zakon o potvrđivanju ovog sporazuma, usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 7. novembra 2007. godine.⁶

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 skoro godinu 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.

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 *obraci potvrde* i *Informator*. Pored toga, precizno su određene institucije nadležne za izdavanje takvih potvrda – Privredna komora Srbije, nacionalne kompanije ili udruženja međunarodnih operatera durmskog saobraćaja u Republici Srbiji, Srpske železnice, udruženja novinara (UNS, NUNS, NDNV), opštinske uprave, NVO i udruženja građana, itd.⁷

Intersantno je da Grupa 484 nikada nije bila u posedu teksta ovih zaključaka. Po pravilu se zaključci Vlade Srbije ne objavljuju u Službenom glasniku i teško su dostupni javnosti. Ostaje nepoznato u kojoj su meri ovi zaključci Vlade doprineli olakšanoj proceduri dobijanja viza.

⁶ Službeni glasnik RS br. 103/07

⁷ Kabinet potpredsednika Vlade, Godinu dana evropskog puta Srbije ka boljem životu, maj 2007-maj 2008, str. 263

Istovremeno je primećeno, da građani nisu dovoljno informisani o svojim pravima, koje moraju jasno naznačiti u aplikaciji za dobijanje vize.⁸

Ne treba zaboraviti, da se ovaj Sporazum ne primenjuje na Dansku, Norvešku, Island, Švajcarsku, Veliku Britaniju i Irsku. Grupa 484 poseduje informacije da je Sporazum sa Danskom potpisan 13. marta 2008. godine u Beogradu. Za vreme ekspertskih razgovora u Bernu, (Švajcarska, krajem marta 2008. godine) dve strane su se načelno dogovorile o odredbama bilateralnog sporazuma. Švajcarska strana je početkom avgusta poslala zvanični Nacrt sporazuma. Velika Britanija je pozitivno odgovorila na inicijativu o ulasku u bilateralni sporazum o viznim olakšicama, uz rezervu da se pitanje liberalizacije viznog režima odloži do trenutka kada počne izdavanje biometrijskih pasoša. Irska je izjavila da će pratiti Veliku Britaniju po pitanju liberalizacije viznog režima za građane Srbije.

Preporuke:

- *Potrebno je intenzivirati saradnju između predstavnika Republike Srbije i EU u zajedničkom komitetu za primenu ovog sporazuma s ciljem otklanjanja uočenih poteškoća u njegovoj primeni i tumačenju*
- *Ambasade zemalja šengenskog kruga trebalo bi da ujednače praksu postupanja sa podnosiocima zahteva za vizu kako u broju i vrsti potrebnih dokumenta, tako i vremenu potrebnom za zakazivanje termina za intervju - podnošenje potrebnih dokumenata*
- *Vlada Republike Srbije u saradnji sa civilnim društvom trebala bi da pokrene intenzivnu informativnu kampanju o pravima koje građani Srbije imaju iz Sporazuma o viznim olakšicama*
- *Potrebno je u najkraćem vremenskom periodu započeti i okončati pregovore o zaključivanju pojedinačnih sporazuma o viznim olakšicama sa zemljama na koje se jedinstveni sporazum ne primenjuje*

Sporazum o readmisiji između Republike Srbije i EU

Za vreme oružanih sukoba koji su pratili raspad bivše Jugoslavije tokom devedesetih godina prošlog veka, 4 miliona ljudi napustilo je svoje domove. 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.

⁸ Grupa 484 učestvovala je u procesu izrade istraživanja NVO Građanski pakt za jugoistočnu Evropu koje je imalo za cilj da utvrdi percepciju građana u vezi sa primenom Sporazuma o viznim olakšicama. Konačni rezultati istraživanja nisu poznati u momentu nastanka ovog Izveštaja, a tvrdnje su iznete na osnovu preliminarnih rezultata poznatih Grupi 484.

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

MUP Srbije je od 2000. iz zapadnih zemalja dobio 25.147 zamolnica/zahteva za deportovanje državljana Srbije. Od početka 2008, nakon stupanja na snagu jedinstvenog sporazuma o readmisiji sa EU stiglo je 965 zahteva - 799 na osnovu bilateralnih sporazum o readmisiji⁹, a 166 na osnovu jedinstvenog sporazuma sa Evropskom unijom. To ne predstavlja povećanje u odnosu na prethodni period. Odbijeno je 17 odsto svih zahteva pre svega zbog nemogućnosti utvrđivanja državljanstva.¹⁰

Zamolnice, kao i sporazumi o readmisiji, odnose se pre svega na ljude koji treba da budu prisilno deportovani i najčešće ne obuhvata ljude koji su se vratili „dobrovoljno“, odnosno one koji su se povinivali naredbi zapadnih vlasti da napuste zemlju, kako ne bi bili vraćeni uz intervenciju policije.

Neke zemlje EU daju preko Medjunarodne organizacije za migracije (IOM) jednokratnu pomoć povratnicima ukoliko pristanu na povratak. Radi se o karti za put i novcu (najčešće oko 1.000 evra za porodicu) koji povratnici dobijaju ukoliko prihvate da se vrate „dobrovoljno“. Od 2000. IOM kancelarija u Beogradu registrovala je 13.000 povratnika, korisnika ovog programa pomoći.¹¹ Ona može da pokrije osnovne životne potrebe samo prvih nekoliko meseci nakon povratka. Posle toga, povratnici su najčešće ostavljeni da se sami brinu o sebi.

Sporazumi o readmisiji očigledno ne sprečavaju građane Srbije da i dalje traže azil i zemljama Evropske unije i drugim zapadnim zemljama. Po broju uloženi zahteva za azil, (6.200) Srbija je bila na sedmom mestu u svetu u prvoj polovini 2008. godine.¹² U 2007, Srbija je bila na četvrtom mestu u svetu sa 15.400. zahteva za azil.¹³

Velika većina srpskih državljana prijavljenih za azil je vraćeno iz Nemačke. U Nemačkoj je 2006. godine 3.282 državljana podnelo zahtev za azil. Najviše je bilo Roma - 43%, zatim Albanaca (većinom sa Kosova) - 37%. Srba je bilo samo 2,5%.¹⁴

Dok god se Srbija bude visoko kotirala u ovoj statistici UNHCR i zapadnih zemalja, izgledi za svrstavanje na belu šengensku listu biće ozbiljno ograničeni.

U Srbiji i zapadnim zemljama, pomoć povratnicima kojima je odbijen zahtev za azil ili kojima je ukinuta privremena zaštita, najčešće se daje na individualnoj osnovi, odnosno nije deo ukupnog razvojnog procesa i saradnje zemlje prihvata i porekla. U Srbiji se na povratnike ne odnose prepristupni fondovi Evropske unije, a sam povratak odvija se na *ad hoc* osnovi bez podrške zemlje prihvata i zemlje porekla.

⁹ Potpisano je 15 sporazuma o readmisiji sa 17 zemalja: Nemačka, Švajcarska, Slovenija, Švedska, Slovačka, Bugarska, Mađarska, Italija, Danska, zemlje Beneluksa, Hrvatska, BiH, Austrija, Francuska i Kanada.

¹⁰ Izvor: Zorica Đokić-Milosavljević, šef Odseka za readmisiju MUP Srbije.

¹¹ Izvor: IOM Srbija

¹² UNHCR, Nivoi azila i trendovi u industrijalizovanim zemljama – Prva polovina 2008, oktobar 2008.

¹³ UNHCR, Nivoi azila i trendovi u industrijalizovanim zemljama - 2007, mart 2008. 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.

¹⁴ Readmisija iz Nemačke, Glas amerike, 6. decembar 2007.

Nedostatak koordinacije i razmene informacija između zapadnih zemalja i Srbije je glavna prepreka u registraciji povratnika i razumevanju njihovih potreba, da bi se pružila odgovarajuća pomoć. Često zapadne zemlje ne daju informacije srpskim vlastima o osobama koje su, na primer, hronični bolesnici, osobe koje ne mogu sami da se staraju o sebi, deca bez pratnje roditelja, ili porodice sa jednim roditeljem. Nedostatak informacija otežava adekvatno planiranje i organizovanje njihovog prihvata u Srbiji. Prema dostupnim podacima, čini se da su zakoni i evropski standardi o ljudskim pravima o zaštiti ličnih informacija neka vrsta legalnog opravdanja za uskraćivanje ličnih podataka o osobama koje treba da se vrate u zemlju.

Međuministarski savet za reintegraciju povratnika iz Zapadne Evrope na čijem je čelu ministar za rad i socijalna pitanja Rasim Ljajić, osnovan je u novembru 2007 odlukom Vlade Srbije¹⁵ Savet se međutim do sada samo jednom sastao, u prošlom mandatu Vlade. Dodatne nedoumicu stvara činjenica što u Ministarstvu za rad i socijalna pitanja, od novog sazivu Vlade Srbije u jula 2008, više ne postoji odsek za populacionu politiku koji je trebalo da se bavi, između ostalog, problemima povratnika.

Prema oceni Evropske komisije, kapaciteti Srbije za prihvata povratnika su i dalje loši. Nacionalna strategija još nije usvojena, kao ni pravni okvir kojim bi se odvojila neophodna sredstva za primenu sveobuhvatne politike reintegracije.¹⁶

Sporazumi o readmisiji koje je Srbija potpisala, pored vraćanja svojih državljana, uključuju i vraćanje državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva, koji su prošli kroz Srbiju na putu u zapadne zemlje. Od 2003, iz zapadnih zemalja 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 da u najkraćem periodu Ministarstva za rad i socijalnu politiku i Ministarstvo za manjinska i ljudska prava upute Vladi Republike Srbije konačni predlog nacionalne strategije za reintegraciju povratnika. Istovremeno je potrebno obezbediti budžetska sredstva za njenu punu primenu kroz odgovarajuće akcione planove koje bi ova ministarstva trebala da izrade*
- *Ministarstva za rad i socijalnu politiku, kao i Ministarstvo za manjinska i ljudska prava, na osnovu nacionalne strategije i akcionih planova trebali bi da izrade celovite programe reintegracije povratnika (za pristup tržištu rada, drugim socijalnim i ekonomskim pravima, dokumentima itd.)*
- *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*

¹⁵ Službeni glasnik RS br.107/07

¹⁶ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, strana 25

- *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

„Prema podacima MUPa Srbije od početka izdavanja elektronske lične karte pa sve do 4. avgusta 2008. godine na teritoriji Republike Srbije podneto je ukupno 116.406 zahteva od čega 32.267 zahteva za ličnom kartom bez čipa, a 84.139 zahteva za ličnu kartu sa čipom. Prema istom izvoru 78.891 biometrijskih ličnih karata je uručeno podnosiocima zahteva.“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

¹⁷ Službeni glasnik RS br. 62/06

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

¹⁹ Ibid, str. 8

²⁰ Službeni glasnik RS br. 90/07

avio organizacije (ICAO), koja zahteva da do 2010. godine sve zemlje moraju uvesti putna dokumenta sa integrisanom fotografijom i čitačkom zonom.

„Masovna izrada novih beometrijskih putnih dokumenata za čije izdavanje su se prijave podnosile na teritoriji Republike Srbije počela je 7. jula 2008. godine. Prva 204 nova pasoša su promotivno podeljena 3. maja, 2008. zaslužnim građanima Srbije. Čim se steknu tehničko-tehnološki uslovi za transfer podataka (što je planirano do oktobra 2008. godine), počće izrada novih pasoša za naše državljane koji predaju zahteve van teritorije Srbije (u diplomatsko konzularnim predstavništvima širom sveta). Na ovaj način prikupljeni podaci prebacivaće se u Ministarstvo inostranih poslova, odakle će putem zaštićene veze dospeti do Centra za personalizaciju pri Ministarstvu unutrašnjih poslova na izradu.“²¹

Primena Zakona o ličnoj karti i Zakona o putnim ispravama dovela je do početne nesnalajljivosti 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 MUPa Srbije i pristupi sistemu zakazivanja datuma za predaju dokumenta za nove lične karte i pasoše. „Time su, s jedne strane smanjene gužve, dok je istovremeno MUPu Srbije ostavljena mogućnost da ispoštuje zakonski rok od 30 dana za izdavanje nove putne isprave.“²² Upravo velike gužve, ali i mogućnost da se jednostavnije i jeftinije dođe do putne isprave i lične karte, navela je veliki broj građana da se i dalje odlučuju za tzv. stara dokumenta. „Otkako je početkom leta počelo izdavanje novih pasoša, izdato je 60 000 novih i 130 000 starih pasoša“.²³

Očigledno je da MUP nije u potpunosti bio spreman da izvrši zamenu svih starih putnih isprava do kraja ove godine. Grupa 484 je prilikom usvajanja Zakona o putnim ispravama ukazala da je rok za zamenu starih pasoša isuviše kratak i da će biti potrebno taj rok produžiti, prvenstveno zbog državljana RS koji žive u inostranstvu.

„Čim uslovi za prenos podataka budu ispunjeni (planirano za oktobar 2008), uslediće izdavanje novih pasoša za naše državljane koji svoju aplikaciju podnose van teritorije Republike Srbije (u diplomatsko-konzularnim predstavništvima)“²⁴ S tim u vezi, MUP je predložio izmene Zakona o putnim ispravama, člana 53, kojim će važenje putne isprave biti produženo do 31.decembra 2009. godine.

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 MUPa. To je deo sistema koji uključuje prijem zahteva za izdavanje dokumenta, obradu podataka i personalizaciju. Kada građani predaju zatev za izdavanje novog pasoša, obrađeni podaci dolaze do sistema za pripremu podataka, preko telekomunikacionog i informacionog sistema MUPa. 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

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

²² Ministar Ivica Dačić, *Politika*, str. 1 i 8. od 25. 09. 2008. godine

²³ *Ibid*, str. 1

²⁴ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 9

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 izvršiće se putem DHL-a.²⁵

Kada je reč o *uspostavljanju programa obuke i usvajanja etičkog kodeksa za borbu protiv korupcije*, postoji veliki prostor za dalji napredak i usvajanje neophodnih kodeksa. „Tehnički kapaciteti agencija koje su uključene u proces izdavanja viza, uključujući opremu i obuku za otkrivanje falsifikovanih dokumenata, nisu značajno poboljšani.“²⁶ Prema podacima MUPa Srbije najveći deo treninga tek treba da bude realizovan. Obuka na usvajanju policijske etike je obezbeđena u okviru nastavnog plana i programa osnovne policijske obuke, kao i u okviru Programa za profesionalnu obuku policajaca srpskog Ministarstva unutrašnjih poslova, ali sa malim brojem časova. Uprava MUPa za profesionalno obrazovanje, kvalifikaciju, napredni trening i nauku planira da u toku 2008. i 2009. godine organizuje i sprovede kurseve za rukovodioce, u saradnji sa Misijom Evropske organizacije za bezbednost i saradnju (OEBS) i Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF). Njihov nastavni plan i program uključuje predmete o policijskoj etici. Isto tako, Uprava za profesionalno obrazovanje, kvalifikaciju, napredni trening i nauku planira da organizuje i sprovede specijalni kurs za usvajanje etičkog kodeksa o antikorupciji. Polaznici ovog kursa biće službenici policije iz dve strukture: 1) administrativni službenici koji rade na izdavanju viza i putnih dokumenata; 2) operativci na zadacima bezbednosti, kontroli i upravljanju granicama.²⁷

Novi kodeks ponašanja MUPa Srbije je sproveden, a 70 zaposlenih je otpušteno. Ove promene doprinele su rešavanju slučajeva zloupotrebe službenog položaja i krivičnog gonjenja ovih lica.²⁸ Obuka za zaposlene u Ministarstvu inostranih poslova kasnila je zbog činjenice da je prihvat zahteva za biometrijske pasoše u konzularnim predstavništvima započeo tek u oktobru 2008. godine.

Kada je reč o *saradnji sa Interpolom*, Ministarstvo unutrašnjih poslova redovno izveštava ovu važnu instituciju o ukradenim i izgubljenim dokumentima.²⁹ Problem je u tome što izveštaji Interpolu odlaze najčešće u štampanoj formi, jer još uvek ne postoje uslovi za elektronsko izveštavanje. Očigledna je i potreba MUPa Srbije da ima slobodan pristup Interpolovoj bazi podataka. Bolji operativni rad MUPa Srbije svakako bi se mogao unaprediti i boljom razmenom informacija kroz sistem ranog upozorenja između zemalja jugoistočne Evrope.³⁰

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 skladu sa evropskim i ICAO standardima. U Zakon o ličnoj karti³¹ i Pravilnik o ličnoj karti³² uključene su preporuke Saveta Evrope za implementaciju projekta za integrisani automatizovani sistem za personalizaciju ličnih dokumenata. Na taj način se

²⁵ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 14-15

²⁶ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, strana 55

²⁷ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 16

²⁸ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, strana 38

²⁹ Dražen Maravić, šef Biroa za međunarodnu saradnju MUP Srbije, razgovor, 13. 10. 2008.

³⁰ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 18

³¹ Službeni glasnik RS, 62/06

³² Službeni glasnik RS, 11/07

izašlo u susret potrebi praćenja svetskih tehnoloških trendova.³³ O izazovima sa kojima se državna uprava suočava u ovom procesu više se može pročitati u bloku 4 ovog dokumenta.

Preporuke:

- *Potrebno je da MUP Srbije nastavi sa punim sprovođenjem Projekta integrisanog automatizovanog sistema za personalizaciju identifikacionih dokumentata. Punim sprovođenjem ovog Projekta omogućiće se usaglašavanje identifikacionih dokumenata u Srbiji sa evropskim standardima, a u cilju obezbeđivanja zaštite, arhiviranja, razmene i pretraživanja dokumenata sa automatskim prepoznavanjem otisaka prstiju i fotografija lica. Ovim se ispunjava i kratkoročni prioritet Vlade Republike Srbije određen u Nacionalnom programu za integraciju u EU (NPI)*
- *Potrebno je u najkraćem vremenskom periodu usvojiti neophodne etičke kodekse i razraditi trening module i sprovesti treninge vezane za antikorupcijsku obuku državnih službenika.*
- *Neohodno je inicirati i direktnu razmenu podataka kroz sistem ranog upozorenja između Ministarstava unutrašnjih poslova zemalja jugoistočne Evrope uz istovremeno poboljšavanje tehničkih kapaciteta MUPa Srbije za izveštavanje prema Interpolu*
- *Potrebno je u punoj meri primenjivati zakonske i podzakonske odrebe u cilju zaštite visokog nivoa bezbednosti dokumenata koji se podnose radi pribavljanja drugih identifikacionih isprava*

Blok 2: Integrirano 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;*
- *Zaključni aranžman sa Agencijom EU za kontrolu spoljnih granica država članica EU - FRONTExom.*

Vlada Republike Srbija usvojila je 26. januara 2006. „Strategiju integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji“. Ovaj dokument je u potpunosti izrazio opredeljenje za primenu evropskih standarda u ovoj oblasti i postavio osnove za donošenje sektorskih strategija

³³ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 22

graničnih službi (policija, carina, sanitarna i fitopatološka inspekcija) kao i funkcionalnih strategija koje definišu oblasti od zajedničkog interesa više službi (zajednička obuka, telekomunikacioni i informacioni sistemi, infrastruktura na graničnim prelazima itd.)

„Nakon usvajanja Strategije za integrisano upravljanje granicom i Akcionog plana za njenu primenu, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstvo finansija usvojili su „funkcionalne strategije“ koje definišu područja zajedničkog interesovanja za sve granične usluge (zajednički treninzi, infrastruktura, oprema, IT i telekomunikacioni sistemi) U vezi sa primenom dela strategije koji se odnosi na saradnju u okviru pružanje usluga, merodavna ministarstva su donela „sektorske strategije“.³⁴

„Granične usluge, uključujući vodeni transportni sektor koji vodi Ministarstvo infrastrukture zaduženo za lučke vlasti, dovele su do Sporazuma o saradnji u oblasti integrisanog upravljanja granicom. Planira se priprema protokola koji će precizirati uslove i procedure za saradnju u zasebnim oblastima.“³⁵

„Strategija je dopunjena odgovarajućim akcionim planom. Imenovano je koordinaciono telo za praćenje implementacije, sastavljeno of predstavnika svih graničnih službi. Završen je prenos nadležnosti za kontrolu i nadgledanje zelenih i plavih granica sa vojne na graničnu policiju. Izrađen je nacrt Strategije Ministarstva unutrašnjih poslova za uspostavljanje sistema integrisanog upravljanja granicama, zajedno sa funkcionalnom strategijom za granične službe.“³⁶

Iako Ministarstvo unutrašnjih poslova konstatuje da je došlo do napretka u oblasti saradnje graničnih službi na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, Izveštaj EK o napretku Srbije u procesu evropskih integracija za 2008. godinu ukazuje da je „institucionalna saradnja zasnovana na neformalnim dogovorima jer još uvek nisu uspostavljeni multilateralni i bilateralni sporazumi koji bi pokrivali detalje zajedničkih aktivnosti. Postoje velike razlike među različitim graničnim prelazima u pogledu infrastrukture, ljudskih i tehničkih resursa. Nemaju svi granični prelazi IT konekciju, a neki nemaju ni osnovu opremu, naročito na granici sa Crnom Gorom“.³⁷ „Međutim, nije došlo do nacionalne procene spoljnih granica. Nije razvijen pristup zajedničkoj proceni rizika. Strategija definiše tri nivoa međunarodne saradnje i navodi da „pravna regulativa ometa punu saradnju u oblasti upravljanja granicom zato što ne postoje sporazumi o konkretnoj saradnji sa susednim zemljama. Saradnja nije formalizovana kroz relevantne institucije i ne postoje instrukcije, procedure i fondovi za njenu implementaciju.“³⁸

U prethodnom periodu je Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije preduzelo mere i aktivnosti u njegovoj nadležnosti u vezi sa primenom te strategije. Na Petoj godišnjoj ministarskoj konferenciji o saradnji na polju granične bezbednosti zapadnog Balkana, održanoj u Budvi od 21. do 23. februara 2008. godine, potpisani su sledeći dokumenti:

1. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne administracije Republike Crne Gore o održavanju redovnih sastanaka predstavnika rukovodilaca pogranične policije (stupio na snagu);

³⁴ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 24

³⁵ Ibid, str, 24

³⁶ UNDP, Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju u 2008. godini, str. 171

³⁷ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, str. 55

³⁸ UNDP, Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju u 2008. godini, str. 172

2. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Makedonije o održavanju redovnih sastanaka predstavnika rukovodilaca pogranične policije (stupio na snagu)

Najveći broj sporazuma još uvek je u verziji nacрта. U toku 2007. godine, predstavnici MUPa, u saradnji sa DCAFom, prepričali su nacрте sledećih sporazuma i protokola za implementaciju Bečke konvencije:

1. Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Hrvatske o pograničnoj policijskoj saradnji (razmenjen nacrt i postignut dogovor o amandmanima),
2. Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Republike Crne Gore o kontroli granica na zajedničkim graničnim prelazima,
3. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave Crne Gore o razmeni oficira za vezu,
4. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva bezbednosti Bosne i Hercegovine o razmeni oficira za vezu,
5. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva bezbednosti Bosne i Hercegovine o mešovitim patrolama duž zajedničkih državnih granica,
6. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske o graničnoj kontroli na zajedničkim graničnim prelazima;
7. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske o otvaranju i saradnji u zajedničkom centru;
8. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske o održavanju redovnih sastanaka graničnih službi;
9. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske o obezbeđenju zajedničke državne granice;
10. Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Hrvatske o razmeni oficira za vezu³⁹

Napredak u ovoj oblasti ostvaren je kroz usvajanje Zakona o nadzoru državne granice.⁴⁰ Istovremeno, Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je Konvenciju o policijskoj saradnji na prostoru jugoistočne Evrope 23. jula 2007. godine.⁴¹

Preporuke:

- *Potrebno je nastaviti sa daljom primenom Strategije za integrisano upravljanje granicom kroz dalje jačanje saradnje između službi koje su uključene u proces integrisanog upravljanja granicom. Pored sačinjenog Sporazuma o saradnji između službi na granici potrebno je potpisati i odgovarajuće protokole koji bi tu saradnju i u formalno-institucionalnom smislu operacionalizovali. Uspešnom implemetacijom Sporazuma i odgovarajućih Protokola otklonio bi se prigovor EK o interagencijskoj saradnji zasnovanoj na neformalnim osnovama*

³⁹ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 28

⁴⁰ Službeni glasnik RS br. 97/08

⁴¹ Službeni glasnik RS br. 70/07

- *Potrebno je nastaviti sa daljim tehničkim osavremenjivanjem graničnih prelaza, obukom službenika na granici. 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 na 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.*

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 dopuna 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.⁴²

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 azilu⁴³, koji je stupio na snagu 1. aprila 2008. godine.

⁴² Bliže: Odbrana prava na zaštitu izbeglica u Evropi, ECRE, 2005, str 68

⁴³ Službeni glasnik RS 109/07

Zakon o azilu je u skladu sa Konvencijom UN 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 torture i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih potupaka i kazni iz 1984. godine i Konvencijom UN o dečjim pravima 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.

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.

Grupa 484 u ovm segmentu je iznela svoju zamerku, jer u vremenu između odluke drugostepene komisije i mogućeg vođenja upravnog spora, ne postoji suspenzivno dejstvo tužbe, tako da je moguće u praksi da lice koje je takav spor i pokrenulo njegov ishod ne sačeka na teritoriji Republike Srbije.

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

Na osnovu ovog zakona, smeštaj i osnovni uslovi za život tražioca azila se obezbeđuju u Centru za azil, zasebnoj organizacionoj jedinici pri Komesarijatu za izbeglice.

U skladu sa Zakonom o azilu i obavezama preduzetim iz njega, a koje se odnose na Komesarijat za izbeglice, preduzete su odgovarajuće aktivnosti za osnivanje Centra za azil. Rok za osnivanje i početak rada Centra za azil je bio 1. april 2008. godine. Sa tim u vezi, Komesarijat je doneo sledeće:

1. Pravilnik o kućnom redu u Centru za azil
2. Pravilnik o načinu vođenja i sadržaju evidencije osoba smeštenih u Centru za azil
3. Pravilnik o uslovima smeštaja i osnovnim uslovima za život u Centru za azil⁴⁴

U cilju dalje primene ovog Zakona, Komesarijat je pripremio sledeće:

⁴⁴ Službeni glasnik RS br. 31/08

1. Predlog Odluke o osnivanju Centra za azil i obezbeđivanju sredstava za rad Centra za azil iz budžeta Republike Srbije
2. Predlog Pravilnika o dopunama Pravilnika o internim propisima i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu, koji predviđa radna mesta u Centru za azil

Gore navedeni predlozi su upućeni na mišljenje nadležnim ministarstvima.

Iako ovi dokumenti koji regulišu rad Centra za azil još uvek nisu usvojeni, stvoreni su uslovi za njegov rad 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 će biti u funkciji Centra za azil (smeštaj i osnovni uslovi za život za tražioce azila). Trenutno se Centar za azil privremeno finansira od strane UNHCR-a.

Trenutno u Srbiji ima 45 tražilaca izbegličke zaštite u Republici Srbiji.

Preporuke:

- *Potrebno je da u najkraćem vremenskom periodu Ministarstvo unutrašnjih poslova izvrši odgovarajuću reorganizaciju kojom bi bila uspostavljena Kancelarija za azil čiju funkciju u ovom trenutku obavlja Odeljenje za azil unutar Uprave granične policije MUPa*
- *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;*
- *Potrebno je da Vlada Republike Srbije u najkraćem vremenskom periodu usvoji obrazloženu listu sigurnih zemalja porekla i trećih zemalja*
- *Potrebno je da Vlada Republike Srbije donese formalnu odluku o uspostavljanju Centra za azil i obezbedi potrebna sredstava u budžetu za njegovo funkcionisanje*
- *Potrebno je da komesar za izbeglice Republike Srbije donese izmenjeni Pravilnik o internim propisima i sistematizaciji radnih mesta u Komesarijatu, koji predviđa radna mesta u Centru za azil*
- *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 trebala 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;*
- *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. Po prvi put bi u Republici Srbiji trebalo uspostaviti sveobuhvatnu politiku praćenja migracionih tokova, definisati migracioni profil za Srbiju. Istovremeno, u Republici Srbiji ne postoji državni organ koji bi formulisao i implementirao takvu politiku. Segmenti te politike sada su u nadležnosti različitih ministarstava, što zahteva efikasnu intersektorsku saradnju i jasno izraženu političku volju da je uspostavljanje politike u oblasti migracija prioritet.

Izveštaj o napretku Srbije na putu evropskih integracija za 2008. godinu konstatuje skroman napredak u oblasti migracione politike. „U rešavanju zakonske migracije postoje teškoće. Prijave mogu biti podnete samo unutar zemlje. Ne postoji centralna baza podataka o prethodnim prijavama. Kapacitet nadležnog odeljenja za strance je slab. Trenutno se u Srbiji nalazi 5.253 stranih državljanina sa stalnom dozvolom za boravak.

Konstatovani skromni napredak Srbije u oblasti migracija nameće potrebu za ozbiljnom analizom kako politike u oblasti borbe protiv ilegalnih migracija, tako i upravljanja migracionim tokovima odnosno legalnim migracijama. Srbija još uvek nema strategiju u borbi protiv ilegalnih migracija. Za njeno usvajanje potrebno je da MUP sačini odgovarajući predlog. U oblasti regulisanja migracionih tokova, nadležnosti su podeljene između različitih ministarstava.

Kada je reč o nadležnostima državnih organa, od posebne je važnosti Zakon o ministarstvima.⁴⁵ U članu 25 nadležnost 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

⁴⁵ Službeni glasnik br. 80/08

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 inostranstvu⁴⁶, 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; zaključivanje i primenu međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju; zaključivanje 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.

U Nacionalnom planu integracije (radna verzija) kao jedan od kratkoročnih prioriteta u ovoj oblasti označeno je usvajanje Strategije o upravljanju migracionim tokovima, kao i jačanje kapaciteta sektora za populacionu politiku Ministarstva za rad i socijalnu politiku u cilju praćenja stanja, predlaganja odgovarajućih mera, kao i jačanja kapaciteta ovog sektora.⁴⁷

Istovremeno primećujemo da sektor za populacionu politiku više ne postoji kao zaseban sektor unutar Ministarstva za rad i socijalnu politiku, što svakako ne doprinosi ostvarenju ovog kratkoročnog prioriteta i može ugroziti sprovođenje neophodnih mera kako u oblasti reintegracije povratnika, tako i buduće politike upravljanja migracionim tokovima.

Za razliku od Republike Srbije, neke susedne zemlje, problemu regulisanja migracionih tokova pridaju mnogo veću pažnju. Tako je u hrvatski sabor usvojio Migracijsku politiku Republike Hrvatske za 2007 i 2008 godinu.⁴⁸ proklamujući da će se migraciona politika voditi na načelima:

- odgovornosti države, prvenstveno za zakonita preseljenja i odseljavanja te uređivanje naturalizacije. To načelo se takođe odnosi na zakonita preseljavanja i vraćanje državljana i osoba hrvatskog podrijetla te na odgovornost za očuvanje i razvitak identiteta hrvatskog naroda,
- solidarnosti, međunarodne podjele tereta i odgovornosti, što pretpostavlja obvezu pružanja zaštite i pomoći izbjeglicama, uključujući i nezakonite migrante,
- dugoročne makroekonomske korisnosti,
- povijesne odgovornosti, koje se gradi na konceptu kontinuiteta povijesti i zaštiti nacionalnih interesa,
- ravnopravnosti, slobode i uzajamnog djelovanja, koje se prvenstveno temelji na integracijskoj politici⁴⁹

⁴⁶ 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)

⁴⁷ Bliže: Nacionalni plan integracije u EU, Vlada Republike Srbije, str. 583

⁴⁸ Narodne novine RH 83/07 od 10.08.2007. godine

⁴⁹ Bliže: <http://www.infolex.hr/htm/46239.htm>

U obrazloženju ovog dokumenta konstatuje se da posebnu pažnju treba posvetiti složenom odnosu između migracija i privrednog razvoja te da postoji rastuća potražnja za radnom snagom u Evropi. To se odnosi na starenje populacije, održiv privredni rast i promene u svetu rada (napredak novih tehnologija, globalizacija ekonomije, svetski trgovinski sporazum). Da bi se odgovorilo na navedene izazove, države moraju usvojiti nove politike i prakse kojima će uređivati i upravljati migracijskim tokovima. „U zemljama podrijetla pojavljuje se fenomen tzv. »odljeva mozгова«, budući da gubitak obrazovane radne snage, predstavlja rastući problem. Naime, to ima za posljedicu gubitak gospodarskih sredstava koja su bila uložena u školovanje tih osoba kao i, općenito, odljev kvalificiranog radno sposobnog stanovništva. Stoga je zadaća svih nadležnih tijela u državama podrijetla da primjerenim mjerama potiču povratak takvih migranata, budući oni sa sobom donose znanja, sposobnosti, iskustva i kapital.“⁵⁰

Upravo ova načela, ali i navedene konstatacije upućuju na potrebu sagledavanja fenomena migracija i u Republici Srbiji. Prema podacima Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), 127 000 ljudi iz Srbije (i Crne Gore) sa visokoškoljskim obrazovanjem živi na teritoriji zemalja OECD⁵¹

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. Do sada je uz podršku Međunarodne organizacije za migracije (IOM) sačinjen migracioni profil za Hrvatsku i Crnu Goru. Prema podacima dobijenim od MUPa, takav profil biće sačinjen i za Republiku Srbiju, takođe uz podršku IOMa.

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.“⁵²

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ Vladimir Grečić, Grupa 484. Migracioni tokovi na prostoru jugoistočne Evrope, str. 95

⁵² 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 „ pohrlio” u EU onoga trenutka kada se liberalizuje vizni režim.

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).

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 Prihvatilištu 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. Zakon ima odloženu primenu i počinje da se primenjuje 1. aprila 2009. godine. . 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. Prema podacima Ministarstva spoljnih poslova u 2007. godini diplomatsko-konzularna predstavništva izdala su 80.806 viza. Najviše viza izdato je turskim državljanima (29.282), a potom državljanima Ukrajine i Ruske Federacije 19.041.

*Kada je reč o uspostavljanju saradnje i zaključivanju sporazuma sa Frontexom,*⁵³ ta saradnja još uvek nije uspostavljena u smislu zaključivanja odgovarajućeg sporazuma. Sporazum sa ovom agencijom EU, zahtevao bi dodatne obaveze Ministarstva unutrašnjih poslova; mogle bi biti uključene razne vrste saradnje, posebno razmena informacija i iskustava. Frontex naglašava značaj razvoja pouzdane razmene informacija sa trećim zemljama, sa ciljem analize rizika spoljnih granica. U zaključivanju ovih sporazuma Frontex daje prioritet

⁵³ **Frontex**, EU agencija sa sedištem u Varšavi, osnovana je kao specijalizovano i nezavisno telo čiji je zadatak da koordiniše saradnju između država članica u oblasti sigurnosti granica. Aktivnosti Frontex-a zasnovani su na obaveštajnim podacima odnosno praćenju stanja. Frontex dopunjuje nacionalne sisteme kontrole granica država članica EU.

susednim trećim zemljama i onim trećim zemljama koje se na osnovu analize rizika smatraju ili zemljama porekla ili tranzita u pogledu ilegalnih migracija ili neke druge vrste ozbiljnog prekograničnog kriminala. Ovo je takođe pokazatelj percepcije Srbije od strane EU, kako u pogledu migracionog rizika tako i rizika od prekograničnog kriminala.

Preporuke:

- *Potrebno je usvojiti i implementirati Strategiju o upravljanju migracionim tokovima. Od izuzetne važnosti je da proces izrade ovog dokumenta bude transparentan i da u njega budu uključeni predstavnici civilnog društva.*
- *Potrebno je formirati odgovarajući državni organ ili agenciju koja bi bila posvećena uspostavljanju, praćenju i realizaciji migracione politike Republike Srbije, bila zadužena za intersektorsku saradnju i saradnju sa civilnim društvom. 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, u zakonom predviđenom roku, započeti implementaciju 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 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 informacioni 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;*

Sprečavanje i borba protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije u poslednje vreme predstavljaju oblast na kojoj zemlje EU posebno insistiraju u procesu liberalizacije viznog režima. „Bez napretka u oblastima suzbijanja korupcije i organizovanog kriminala, ukidanje viza je neprihvatljivo za EU.”⁵⁴ Iako je konstatovan napredak koji se ogleda kroz usvajanje odgovarajućih zakona i mera, izvesno je da Evropska komisija (EK) očekuje i rezultate u sprovođenju reformskih akata iz ove oblasti.

U dokumentu Evropsko partnerstvo za 2008. godinu, kao ključne prioritete u ovoj oblasti navode se da treba: usvojiti potrebne zakone, razviti mogućnosti oduzimanja imovine izvršiocima krivičnih dela, primeniti nacionalnu strategiju protiv organizovanog kriminala, i jačati antikriminalne obaveštajne službe. Nastaviti borbu protiv trgovine ljudima, uključujući primenu strategije za prevenciju trgovine ljudima i obezbeđivanje odgovarajuće pomoći i zaštite žrtvama, povećati efikasnost međunarodne saradnje i primene relevantnih međunarodnih konvencija o terorizmu, unaprediti saradnju i razmenu informacija između svih subjekata.

U svom Izveštaju o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, EK je utvrdila da „Nije došlo do posebnog napretka u borbi protiv **organizovanog kriminala**. Aktivnosti organizovanog kriminala u oblasti krijumčarenja droga i finansijskog kriminala, uključujući korupciju i pranje novca, predstavljaju ozbiljan problem. Nadležnost za borbu protiv organizovanog kriminala je podeljena između odeljenja za borbu protiv organizovanog

⁵⁴ Saopštenje nemačkog Ministarstva unutrašnjih poslova, prenela Politika, od 14. novembra 2008. godine, str. 3

kriminala unutar Ministarstva unutrašnjih poslova i jednog broja specijalizovanih policijskih odeljenja. Novi Zakon o konfiskovanju imovine stečene kriminalom donet je u oktobru 2008. godine. Nekoliko velikih slučajeva je u toku, uključujući suđenje za ubistvo bivšeg premijera Zorana Đinđića, gde je proces pred drugostepenim sudom počeo u septembru 2008. godine. Nastavljena je podrška za sistem zaštite svedoka.⁵⁵

Važnost borbe protiv korupcije i organozovanog kriminala, Vlada Srbije je utvrdila i u dokumentu Nacionalnog plana integracije u EU konstatujući potrebu za usvajanjem strateškog dokumenta u borbi protiv prganizovanog kriminala, ali i potrebu intenzivne regionalne saradnje u ovoj oblasti.⁵⁶

Kao jedan od najvažnijih zakona usvojenih u ovoj oblasti, svakako je Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 42/02, 27/03, 39/03, 67/03, 29/04, 58/04, 45/05, 61/05) uređuje obrazovanje, organizaciju, nadležnost i ovlašćenja posebnih organizacionih jedinica državnih organa, radi otkrivanja i krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela određenih ovim zakonom.

Zakon predviđa formiranje specijalizovanih državnih tela za borbu protiv organizovanog kriminala:

- Specijalno tužilaštvo – posebno odeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala Okružnog javnog tužilaštva u Beogradu;
- Pri Ministarstvu unutrašnjih poslova – služba Kriminalne policije, formirano je Odeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala;
- Za postupanje u predmetima krivičnih dela organizovanog kriminala nadležan je Okružni sud u Beogradu, kao prvostepeni (Specijalno odeljenje), a za odlučivanje u drugom stepenu nadležan je Apelacioni sud u Beogradu.
- U Okružnom zatvoru u Beogradu obrazuje se posebna pritvorska jedinica za izdržavanje pritvora određenog u krivičnom postupku za krivična dela organizovanog kriminala (Posebna pritvorska jedinica).

Unutar Odeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala Ministarstva unutrašnjih poslova formirane su sledeće organizacione jedinice:

- Odeljenje za borbu protiv organizovanog finansijskog kriminala, sa tri sektora:
 - Sektor za suzbijanje pranja novca
 - Sektor za suzbijanje falsifikovanja novca i drugih sredstava plaćanja
 - Sektor za suzbijanje korupcije
- Odeljenje za borbu protiv organizovanog opšteg kriminala, sa sledećim sektorima:
 - Sektor za suzbijanje trgovine i krijumčarenja ljudi
 - Sektor za suzbijanje kidnapovanja, iznude i ucene sa elementima organizovanog kriminala
 - Sektor za suzbijanje krijumčarenja oružja i opasnog materijala
 - Sektor za suzbijanje međunarodnog krijumčarenja motornih vozila
 - Sektor za suzbijanje krijumčarenja kulturnih dobara

⁵⁵ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, strana 30

⁵⁶ Nacionalni plan integracije u EU, radna verzija, Vlada Republike Srbije, maj 2008, str.584

- Odeljenje za suzbijanje krijumčarenja droga:
 - Sektor za suzbijanje krijumčarenja kokaina, heroina, marihuane i kanabisa
 - Sektor za suzbijanje krijumčarenja sintetičkih droga i njenih zloupotreba
 - Sektor za koordinaciju zadataka, razmenu informacija i operativnog rada
- Odeljenje za suzbijanje High-Tech kriminala
 - Sektor za suzbijanje elektronskog kriminala
 - Sektor za suzbijanje kriminala iz oblasti intelektualne svojine
- Odeljenje za operativne telekomunikacije, stalne zadatke i bezbednost:
 - Sektor za operativne telekomunikacije i kripto zaštite
 - Sektor za stalne zadatke i obezbeđenje objekata

Usvojeni su i: Zakon o zaštiti učesnika u krivičnom postupku, Zakonik o krivičnom postupku, Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji droga, potom Zakon o oduzimanju imovine stečene krivičnim delom, ipak već pomenuti izveštaj o napretku konstatuje da „međunarodna policijska saradnja i kapaciteti službi specijalne policije za istraživanje finansijskog kriminala su na nezadovoljavajućem nivou. Zbog velikog broja policijskih odeljenja koja su uključena u borbu protiv organizovanog kriminala, unutrašnja koordinacija predstavlja izazov. Retke su konačne presude u slučajevima organizovanog kriminala. Nije uspostavljena zajednička baza podataka vezanih za organizovani kriminal. Iako su izvesni naponi ostvareni kako bi se optimizovao sistem zaštite svedoka, njegov kapacitet je i dalje veoma limitiran i javljaju se problemi poverenja i volje za saradnju. Kapaciteti upravljanja konfiskovanom imovinom koja je stečena kriminalom nisu uspostavljeni, dok mere konfiskovanja još nisu dovoljno implementirane. Pripreme iz oblasti borbe protiv organizovanog kriminala se nalaze u početnoj fazi, što dovodi do zabrinutosti i ima negativan uticaj na vladavinu prava i poslovno okruženje.”

Statistika Odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala pokazuje da su u periodu od 2006. godine do juna 2008. godine otkrivene 43 kriminalne grupe različitog nivoa i stepena organizacije. Podneto je ukupno 123 krivičnih tužbi protiv 742 osobe. Među kriminalnim grupama najbrojnije su one iz oblasti organizovanog finansijskog kriminala, a potom iz oblasti opšteg organizovanog kriminala (18) i iz oblasti krijumčarenja droge (5).

Na osnovu statističkih podataka suda nadležnog za ove vrste krivičnih dela, 357 lica je bilo u postupku u periodu od 2004. do 30. juna 2008. godine. U 332 slučaja donete su osuđujuće presude, 329 slučaja upućena su na odsluženje zatvorske kazne, bila je jedna uslovna presuda, u 8 slučajeva su lica proglašena nevinim, 17 postupaka je obustavljeno, a imovinska dobit je konfiskovana u 106 slučajeva.

Vrste krivičnih dela za koje su optužena lica udružena u kriminalne grupe su: ubistvo; težak oblik ubistva; otmica; prinuda; krađa; pljačka; prevara; ucena; falsifikovanje novca; proizvodnja, nabavka i ustupanje opreme za falsifikovanje; neovlašćena proizvodnja, držanje i puštanje u promet opojnih droga; izazivanje opšte opasnosti; atentat na visokog državnog službenika; kriminalno udruživanje; nelegalno čuvanje oružja; nelegalni prelazak

preko granice i krijumčarenje ljudi; falsifikovanje dokumenata; zloupotreba službenog položaja; primanje mita; davanje mita i trgovina ljudima.⁵⁷

Kao pretpotavka uspešne borbe protiv organizovanog kriminala neophodna je i Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala. Ta strategija još uvek nije usvojena, a samim tim ni odgovarajući akcioni plan u ovoj oblasti.

Kada je reč o *borbi protiv trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi* važnost ovog segmenta takođe naglašava i dokument Evropskog partnerstva za 2008. godinu, insistirajući na implementaciji ovog dokumenta.

Posle oružanih sukoba i raspada bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, prostor jugoistočne Evrope ostao je podeljen na mnogobrojne zavađene, sukobljene državnice, ali istovremeno ujedinjen u siromaštvu, bedi, sivoj ekonomiji. Posledično, to je novonastale države trajno povezalno 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.

U odsustvu sistema egzaktnog praćenja i analize, većina međunarodnih, nevladinih i vladinih organizacija daje različite ocene o razmerama pojave trgovine ljudskim bićima u svetu i u ovom regionu. Izveštaji UN tako govore da svake godine oko 700.000 žena i dece iz celog sveta postane žrtva trgovine ljudima, a švedska nevladina organizacija *Kvinna till Kvinna* procenjuje da oko 500.000 žena iz celog sveta svake godine bude prebačeno u zemlje zapadne Evrope u položaju lica kojim se trguje.⁵⁸ Prema procenama Međunarodne organizacije za migracije (IOM), približno 12 odsto od ukupnog broja žrtava trgovine ljudskim bićima čine deca.⁵⁹ Prema podacima Regionalne inicijative za migracije, azil i izbeglice (MARRI) oko 100.000 ilegalnih migranata prelazi preko teritorije zemalja jugoistočne Evrope od kojih je oko 15 odsto poreklom iz zemalja našeg regiona.⁶⁰ Podaci projekta grupe istraživača sa područja jugoistočne Evrope govore da između 600.000 do 800.000 ljudi u svetu na različite načine postane plen trgovaca ljudima i biva eksploatisano od onih koji takve usluge koriste (nedeljnik *Vreme*, 22. septembar 2005, str. 17). Prema istom izvoru, američki Federalni biro za istrage (FBI) raspolaže podacima da se u ovom vidu nelegalne trgovine okrene oko 9,5 milijardi dolara u toku godine dana.

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 MUPa Srbije krivičnim prijavama obuhvaćena su 74 punoletna izvršioca ovog dela, dok je u periodu januar-septembar 2008. godine obuhvaćen 61 punoletan izvršilac navedenog dela. U toku 2007. godine oštećeno je 96 lica (62 osobe muškog i 34 osobe ženskog pola. U periodu januar-septembar 2008. godine indentifikovane su 33

⁵⁷ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 45-46

⁵⁸ Preuzeto „Trgovina ljudima u Srbiji”, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2004, str. 24.

⁵⁹ IOM Kosovo (2002), Projekt povratka i reintegracije, Izveštaj, februar 2000 – decembar 2002

⁶⁰ Migracije, azil, izbeglice, regionalna inicijativa ([www.marri-rc.org/Strategy and activities-Migrations](http://www.marri-rc.org/Strategy_and_activities-Migrations)), 2005–2006

žrtve (4 osobe muškog i 29 ženskog pola). U 2007. godini 5 lica su bila starosti do 14 godina (3 osobe muškog i 2 ženskog pola); 30 osoba starosti između 14 i 18 godina (13 osoba muškog i 17 osoba ženskog pola); a sa više od 18 godina bilo je 61 lice (46 osoba muškog i 15 ženskog pola). U 2008. godini 9 lica su bila starosti do 14 godina (4 osobe muškog i 5 ženskog pola); 8 osoba starosti između 14 i 18 godina ženskog pola, nije bilo žrtava muškog pola; a sa više od 18 godina bilo je 16 lica ženskog pola. Zanimljivi su podaci o državlanskoj strukturi žrtava koje je identifikovala Služba za koordinaciju zaštite žrtava, koji pokazuju da je u 2007 i 2008. godini dominantan broj domaćih državljana, što ukazuje na značajnu prisutnost interne trgovine ljudima.

Na osnovu ovih podataka, kao i prema procenama Odeljenja za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, može se zaključiti da se nastavlja trend povećanog broja osoba ženskog pola iz naše zemlje koje su identifikovane kao žrtve. Ono što takođe zabrinjava je i visoki procenat maloletnih žrtava.⁶¹ Dominira i broj domaćih državljana među izvršiocima ovog dela (73 u 2007. godini i 58 u 2008. godini)

Kada je reč o krivičnom delu trgovine decom radi usvojenja, u toku 2007. godine podnete su 3 krivične prijave protiv 5 lica, punoletnih izvršilaca ovog krivičnog dela, 4 muškarca i 1 žene, na štetu 3 maloletna lica, dok u 2008. godini nije bilo prijave za ovo krivično delo. Za krivično delo iz člana 390 KZRS, zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu nije bilo krivičnih prijava.

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.⁶²

Novi krivični zakonik Republike Srbije usvojen je 29. 9. 2005. godine (Službeni glasnik RS 85/2005), a sa njegovom primenom će se početi 1. januara 2006. godine. Članom 350 Zakonika predviđeno je krivično delo **nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi**, koje u stavu 2 određuje da onaj ko u nameri da pribavi kakvu korist 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.

Ovo krivično delo predstavlja razradu i dopunu nekad važećeg člana 249 OKZ RS. Njegovim menjanjem ujedno se osavremenjava postojeće krivično delo, odredba usklađuje sa standardom postavljenim u Drugom protokolu (čl. 6 st. 3) i smanjuje pravna nesigurnost.

U 2007. godini na teritoriji Republike Srbije otkriveno je 874 strana državljanina koji su na nedozvoljen način ušli na teritoriju Republike Srbije protiv kojih su preduzete zakonom predviđene mere. najviše mera preduzeto je prema državljanima Albanije, 332 odnosno 39% od ukupnog broja. Maloletnika, od ukupnog broja lica koji su na nedozvoljen način ušli u Srbiju, bilo je 195 (22%). Najviše je bilo muškaraca 797, a žena 77. U toku 2008. godine, zaključno sa 22. oktobrom, na teritoriji Republike Srbije otkrivena su 602 strana državljanina koji su na nedozvoljen način ušli na teritoriju Republike Srbije

⁶¹ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 50

⁶² Preuzeto, Nedeljnik „Vreme”, 22. septembar 2005. godine, str. 15.

U toku 2007. godine za krivično delo iz člana 350 KZRS podneto je 89 krivičnih prijava (najbrojniji izvršioци su bili državljani Republike Srbije) Među krijumčarenim licima, kojih je 2007. godine evidentirano 343, najbrojniji su državljani Albanije, 173 lica, a potom Srbije 75 lica (27 sa AP KiM), 40 lica su turski državljani itd. U toku 2008. godine podneto je 54 krivične prijave, a 72 izvršioца su državljani Srbije. Kada je reč o krijumčarenim licima, za period januar-septembar 2008. godine evidentirano je 152 lica, a najviše krijumčarenih je iz Albanije 51, a potom iz Srbije 38 (11 sa AP KiM)

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

Samo u toku decembra, Policijska uprava u Subotici i Regionalni centar pogranične policije otkrili su nekoliko kanala šverca ljudi, Albanaca sa Kosova i Metohije, Makedonije i iz Albanije. U pritvoru su se uglavnom našli Albanci koji žive u Subotici, ali i policajac Policijske uprave u Subotici. Ovom prilikom sprečeno je da 280 lica pređe iz Srbije u susednu Mađarsku. Policijska uprava u Subotici je protiv svih uhapšenih podnela krivične prijave protiv trgovine ljudima, a nadležni istražni sudija odredio je jednomesečni pritvor.

Bliže: Politika, Za mesec dana švercovano 280 Albanaca, 26. novembar 2008, str. 10

Uspešnu borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji nije moguće izvesti bez učešća i saradnje sa nevladinim organizacijama. Ženske grupe u Srbiji počele su da se suočavaju sa problemom trgovine ljudima tokom devedesetih. ASTRA⁶³ je prva nevladina organizacija čiji se rad fokusirao na ovaj problem tretirajući ga kao jedan od najtežih oblika nasilja nad ženama. Cilj rada na prevenciji, edukaciji i pomoći žrtvama trgovine jeste da se ovaj problem učini vidljivim u društvu i da se sagledava bez predrasuda, posebno u odnosu na žene žrtve trgovine, koje često trpe teško psihofizičko nasilje.

Sa promenom vlasti u Beogradu 2000. godine i sa formiranjem nove vlade Srbije, početkom 2001, došlo je do pokušaja sistematskog organizovanja raznih institucija u borbi protiv trgovine ljudima. Sredinom 2001. godine oformljen je Jugoslovenski tim za borbu protiv trgovine ljudima, koji je obuhvatio nadležna ministarstva, nevladine i međunarodne organizacije.⁶⁴

U aprilu 2002. godine u Srbiji je osnovan **Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima**. ASTRA je od samog početka bila prisutna u oba tima. 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).

⁶³ NVO ASTRA (<http://www.astra.org.yu>)

⁶⁴ Podaci istraživačke grupe, objavljeni u nedeljniku Vreme (22. septembar 2005. godine, str. 16)

ASTRA je član tri radne grupe, i to Radne grupe za prevenciju i edukaciju, gde je ujedno i koordinator, zatim Radne grupe za decu, kao i Radne grupe za pomoć žrtvama trgovine ljudima.

Nacionalni koordinator je februara 2004. godine formirao **Savetodavno telo za borbu protiv trgovine ljudima** i ono uključuje:

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

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 **Savet za borbu protiv trgovine ljudima**, u kome su sledeći ministri:

- 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.

NVO ASTRA ocenjuje da je potreban dodatni oprez prilikom donošenja konačnog suda o uspešnosti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji⁶⁵.

- Republika Srbija još uvek nema usvojen Nacionalni plan akcije za suzbijanje trgovine ljudima
- Stupanjem na snagu novog Krivičnog zakonika, učinjen je značajan pomak u odnosu na definisanje trgovine ljudima, kao i izdvajanje krivičnog dela u članu 350 *Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi* (čime je napravljena jasna razlika između ova dva dela), kao i uvođenje dela iz člana 389 Trgovina decom radi usvojenja. Novi zakonik, međutim, donosi generalno, blažu kaznenu politiku, što je uočljivo i kod krivičnog dela Trgovine ljudima, pa tako npr. kazna za trgovinu decom propisana u članu 388 stav 3 je smanjena sa minimum pet godina na minimum tri godine zatvora. Ovo je

⁶⁵ Razgovor sa Marijom Anđelković, NVO ASTRA, novembar 2008

naročito zabrinjavajuće, kada se ima u vidu porast identifikovanih maloletnih žrtava trgovine ljudima.

- Nacionalni tim za borbu protiv trgovine ljudima je odličan primer saradnje vladinih, nevladinih i međunarodnih organizacija (uglavnom u svojstvu posmatrača), ali na žalost još uvek funkcioniše bez jasne procedure i pravila rada (nejasani su kriterijumi za prijem/istupanje u/iz članstva, donošenje odluka, pristupanje radnim grupama tima i sl). Ovaj tim do danas nije sproveo nijednu zajedničku aktivnost u borbi protiv trgovine ljudima (podvukao aut). Članovi Republičkog tima nemaju precizno definisane uloge, a samim tim ni odgovornost. Sva komunikacija između članova tima ostaje na neformalnom nivou⁶⁶. Sve aktivnosti usmerene suzbijanju trgovine ljudima u Srbiji do danas su sprovedene zahvaljujući donacijama međunarodnih organizacija i stranih vlada, a kroz aktivnosti nevladinih organizacija (Skloništa, SOS telefon, medijske kampanje, većina edukacija) ili kroz institucije u vidu dodatnih edukacija, studijskih putovanja i tehničkog opremanja (pre svega policije). U budžetu Republike Srbije nema predviđenih sredstava za suzbijanje trgovine ljudima⁶⁷.
- Najveći broj nevladinih organizacija, ali i dobar deo predstavnika vladinog sektora učestvuje na preventivnim aktivnostima suzbijanja trgovine ljudima. Predstavnici vladinih institucija se rado odazivaju i učestvuju na 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.
- Iako je osnivanjem Službe za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima (2004.godine)⁶⁸ učinjen značajan pomak, činjenica je da direktnu pomoć (medicinsku, pravnu, psihološku...) za sada pružaju samo tri nevladine organizacije i međunarodna organizacija IOM (kroz repatrijaciju i podržavanjem rada skloništa). Nažalost, do danas u Srbiji ne postoji protokol za postupanje sa žrtvama trgovine ljudima, procedura je prilično nejasna, a veći broj predstavnika institucija nije upoznat sa postojanjem Službe, kao ni sa njenim nadležnostima. Praksa pokazuje, da u Republici Srbiji identifikaciju žrtava, u najvećem broju slučajeva, još uvek vrši policija, dok Služba uglavnom potvrđuje ovu primarnu identifikaciju. Nisu retki slučajevi pritiska, posrednog ili neposrednog, na žrtve trgovine ljudima da se pojave kao svedoci u sudskim postupcima. 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.
- U Srbiji ne postoje posebni programi i mere postupanja sa decom žrtvama trgovine ljudima. Oni dobijaju istu pomoć kao i punoletne žrtve, dele sklonište sa njima i prolaze kroz isti tretman.
- Služba poseduje data bazu u kojoj čuva podatke o žrtvama sa kojima je imala kontakt od svog osnivanja. Nisu jasne metode zaštite tih podataka i kriterijumi za

⁶⁶ Tako se, na primer, radna grupa za sprovođenje zakona, kojim rukovodi Ministarstvo pravde, nikada od svog osnivanja nije sastala. Članovi ove radne grupe, kako vladine, tako nevladine organizacije, nisu našle za shodno aktiviranje ove radne grupe čak ni povodom uvođenja krivičnog dela trgovine ljudima u krivično zakonodavstvo Republike Srbije.

⁶⁷ Zakon o budžetu Republike Srbije, Sl. glasnik RS br. 123/2007, 58/2007, 106/2005, 108/2005 - ispr., 85/2006 i 86/2006 - ispr., 127/2004 i 66/2005, 33/2004 i 115/2004, 86/2002 i 35/2003, 74/2001, 35/2002 i 86/2002, 21/2001 i 27/2001 - ispr.). U vreme nastanka ovog izveštaja nije pozbat predlog budžeta za narednu godinu.

⁶⁸ Ovu Službu je do 01.07.2005. godine finansijski podržavao OSCE. Nakon toga finansiranje je trebalo da pređe na državni budžet, što se na žalost nije dogodilo.

dostupnost/sprečavanje dostupnosti istih javnosti, naučnim radnicima, zainteresovanim licima i samim žrtvama⁶⁹.

- U toku 2005. godine završeno je nekoliko većih sudskih postupaka, ali su nažalost glavni organizatori ovog «biznisa» u Srbiji (ali i u regionu), još uvek na slobodi i/ili u bekstvu. Nikada nije ispitivana veza korupcije predstavnika državnih organa i trgovine ljudima u konkretnim slučajevima. Dokazni postupak kod ovog krivičnog dela se još uvek najvećim delom oslanja na svedoke/oštećene i njihovo svedočenje. Kao novi problem, javljaju se građanski postupci naknade štete za žrtve trgovine ljudima. Kako je praksa da se u toku krivičnog postupka uglavnom ne odlučuje o ovom zahtevu svedokinje/oštećene, sud ih upućuje da svoje pravo na naknadu štete ostvare kroz parnični postupak, koji po pravilu traje dugo, zahteva prisustvo žrtve i podrazumeva velike troškove (za takse, angažovanje punomoćnika...). Problem je još veći kada se radi o stranim državljanima koje su svedočile u krivičnim postupcima u Srbiji, a zatim su repatriране u svoju matičnu zemlju, te su izložene dodatnim troškovima puta i smeštaja ukoliko žele da ostvare svoje pravo na naknadu štete. Pitanje njihove bezbednosti prilikom ponovnog vraćanja u zemlju gde su svedočile i eventualnog susreta sa trafikantom se nanovo otvara. Već postojeće edukacije za sudije i tužioce u svakom slučaju treba nastaviti, ali razmišljati i o priključenju sudija parničara istim, kako bi reviktimizaciju žrtava u sudskom postupku sveli na minimum.
- Reintegracija i resocijalizacija žrtava, javljaju se kao gorući problemi. Žrtvama su uglavnom ponuđeni kursevi jezika, kompjutera i sl, ali sistematskih i dugoročnijih programa još uvek nema. Uočljiv je nedostatak informacija posle repatrijacije žrtava u matičnu zemlju i uspešnosti resocijalizacije u zemlji porekla. Ovaj segment zahteva hitno i organizovanije uključivanje sistema socijalne zaštite i kreiranje posebnih programa u okviru njih.

Da bi se uspešno borili protiv ovog specifičnog oblika nasilja, nužno je 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

Vlada Republike Srbije, uz podršku Misije OEBSa u Srbiji, donela je decembra 2006. godine *Strategiju borbe protiv trgovine ljudima*⁷⁰, 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.⁷¹

Predstavnici NVO ASTRA izneli su odgovarajuće primedbe i na sam proces izrade ovog dokumenta o kome se nije vodila javna rasprava. Predstavnici NVO zaključuju da se u tekstu ne navodi na koji vremenski period se Strategija odnosi.⁷² Bez preciznog vremenskog okvira u kome definisani ciljevi treba da budu ostvareni, postoji realna zabrinutost da će se duže

⁶⁹ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti

⁷⁰ Strategija je objavljena u Službenom glasniku RS broj 111/2006 od 12. decembra 2006. godine.

⁷¹ Više o Strategiji videti u analizi člana 9. Protokola

⁷² Tokom rada na prvom nacrtu 2005. godine bilo je predviđeno da Strategija pokriva period od 2005 – 2008 godine.

čekati na sledeću revidiranu Strategiju, koja bi bila usklađena sa novim trendovima i problemima na terenu.

Takođe, deo koji se odnosi na *Praćenje primene mehanizama za borbu protiv trgovine ljudima i evaluacija rezultata* veoma šturo navodi obaveze aktera uključenih u suzbijanje trgovine ljudima na teritoriji Srbije..

Donošenje Strategije trebalo je da stvori preduslove za razradu daljih planova i programa za borbu protiv trgovine ljudima u Republici Srbiji, pre svega godišnjih nacionalnih planova akcije. Nažalost, iako je Strategija usvojena još u jesen 2006. godine niti jedan nacionalni plan akcije nije usvojen, a u Srbiji nacionalni kordinator nije postavljen tokom 2008. godine. Srbija još uvek ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.

Kada je reč o *sprečavanju i borbu protiv pranja novca i finansiranje terorizma*, dokument Evropskog partnerstva za 2008. godinu kao prioritete ističe potrebu da se usvoje neophodni zakoni i nacionalna strategija, uključujući i vremenski rok, protiv pranja novca i finansiranje terorizma, da se ojačaju nacionalna tela za borbu protiv pranja novca i poboljša institucionalna i međunarodna saradnja. Takođe je neophodno povećati efikasnost međunarodne saradnje i implementacije relevantnih međunarodnih propisa o terorizmu. Izveštaj o napretku Srbije konstatuje da je u ovoj oblasti učinjen nedovoljan napredak, da potrebna zakonska regulativa nije usvojena. Krivične istrage u slučajevima pranja novca imale su vrlo ograničen uspeh. Policiji i državnom tužilaštvu nedostaju kapacitet i ekspertize kako bi adekvatno delovale prema izveštajima Finansijske obaveštajne jedinice u vezi sa sumnjivim transakcijama. To dovodi do malog broja finalnih presuda u takvim slučajevima. Adekvatno upravljanje konfiskovanim sredstvima još nije osigurano. Pravosudni organi ne ispunjavaju u potpunosti svoje obaveze izveštavanja, a sprovođenje mera je i dalje nezadovoljavajuće. Dalji napor su potrebni radi bolje kontrole velikog broja novčanih transakcija. Pripreme u oblasti pranja novca se i dalje nalaze u početnoj fazi. Pranje novca još uvek predstavlja ozbiljan problem u Srbiji. (podvukao aut.)⁷³

Nacionalna strategija za prevenciju i borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma usvojila je Vlada Republike Srbije 25. septembra 2008. godine, a predlog odgovarajućeg zakona upućen je Narodnoj skupštini.

Zabrinjava konstacija izneta u Izveštaju o napretku da je napredak u borbi protiv terorizma ograničen na unapređenje zaštite zvaničnih zgrada i napore koji se ulažu u obuke. Ratifikacija ključnih međunarodnih konvencija još nije ostvarena. Nisu doneti posebni zakoni. Baza podataka o licima osumnjičenim za terorizam još nije uspostavljena. Potrebno je osnažiti saradnju između policije i službi bezbednosti, kao i njihovu spremnost za razmenu informacija. Srbija se i dalje nalazi u početnoj fazi razvoja sveobuhvatnog pristupa u borbi protiv terorizma.⁷⁴ (podvukao aut).

Srbija još uvek nije ratifikovala Protokol uz Konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma, niti Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, kao i Konvenciju Saveta Evrope o prevenciji terorizma.

Kada je reč o *usvajanju i primeni nacionalne strategije za borbu protiv droge i odgovarajućeg akcionog plana*, dokument Evropskog partnerstva za 2008. godinu podvlači

⁷³ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, str. 58

⁷⁴ *Ibid*, str.61

potrebu jačanja borbe protiv droge, kao i usvajanje i implemetaciju strategije u ovoj oblasti. Potrebno je i usvojiti Zakon o proizvodnji, prometu i unistavanju opojnih droga i psihotropnih supstanci.

Izveštaj o napretku konstatuje izvesni napredak u ovoj oblasti, ali se podvlači da još uvek nije usvojena relevantna strategija, niti akcioni plan kao i. Konstatuje se da treba da se poboljša saradnja sa međunarodnim telima u oblasti kontrole narkotika, kao što su Evropski centar za kontrolu narkotika i narkomanije i UN Kancelarija za narkotike i kriminal. Ne razmenjuju se operativni podaci sa UNMIK policijom, niti postoji baza podataka o zapleni droge. Zloupotreba narkotika se povećava, pogotovo među mladima. Pripreme u oblasti borbe protiv droge napreduju umereno, a krijumčarenje droge i dalje ostaje ozbiljan problem.

U ovom izveštaju Srbija je 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.

Kapaciteti granične policije su ojačani, načinjeni su naponi kako bi se poboljšala regionalna i međunarodna saradnja. Veliki broj uspešnih operacija je izveden, što je dovelo do razotkrivanja organizovanih kriminalnih grupa i mreže krujumčara droga, kao i do konfiskovanja većih količina droga. Od januara do juna 2008. godine, srpske vlasti su konfiskovale 350 kg heroina, 15 kg kokaina i 1000 kg marihuane. Preko 4000 krivičnih prijavi je podneto zbog prekršaja u vezi sa drogom, dok je u 2007. godine ovaj broj iznosio 5151.⁷⁵

O važnosti Srbije kao tranzitne rute u ovom kriminalnom lancu, govori i izveštaj Državnog sekretarijata SAD, Biroa za narkotike za 2008 godinu, koji Srbiju navodi kao glavnu tranzitnu rutu za narkotike i druge droge na balkanskom švercerskom koridoru. Konstatuje se da je Srbija ostvarila rekorde u zapleni droga, ali i da organozovane kriminalne grupe još uvek eksploatišu neadekvatne granične kontrole i neefikasan pravosudni sistem. Ističe se blaga kaznena politika u ovoj oblasti. Tokom 2007. godine za krivično delo proizvodnje, držanja i prodaje narkotika izrečeno je čak 71% uslovnih osuda (6 141 slučaj) odnosno 2 397 (28%) kazni zatvora.⁷⁶

Kada je reč o *borbi protiv korupcije*, dokument Evropsko partnerstvo za 2008. godinu utvrđuje da je od izuzetne važnosti da se sprovede akcioni plan o antikorupcionoj strategiji i ustanovi nezavisna i delotvorna antikorupcijska agencija; da se ratifikuju međunarodne konvencije protiv korupcije, da se razjasne i primene propisi vezani za sprečavanje sukoba interesa, u skladu sa međunarodnim standardima; da se razvije i primeni transparentni sistem prijavljivanja imovinskog i finansijskog stanja javnih funkcionera.

U izveštaju o napretku Evropska komisija konstatuje izvesni napredak u borbi protiv korupcije i stvaranju jedne kompaktne nacionalne politike u ovoj oblasti. Ali pažljivim čitanjem ovog segmenta izveštaja, jasno se može zaključiti da je konstatovan napredak jedino u delu usvajanja potrebnih zakona i ratifikaciji konvencija, ali ne i sprovođenju propisa iz ove oblasti.

⁷⁵ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, str. 58

⁷⁶ UNDP Izveštaj o humanom razvoju za Srbiju u 2008. godini, str. 159

Srbija je do sada ratifikovala UN Konvenciju protiv korupcije,⁷⁷ Krivično pravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji⁷⁸ i Dodatni protokol uz konvenciju kao i Građanskopravnu konvenciju protiv korupcije⁷⁹ Tokom 2008 godine usvojeni su i mnogi zakoni: Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela⁸⁰, Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela⁸¹, Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije⁸² U pripremi su izene i dopune Zakonika o krivičnom postupku. Istovremeno formirana je radna grupa za izradu Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći.

Upozoravajući na problem implementacije propisa iz ove oblasti, u Izveštaju o napretku konstatuje se da „Agencija za borbu protiv korupcije još nije osnovana. Ovo je od posebnog značaja s obzirom na njenu novu ulogu koja joj se pripisuje na osnovu novog zakonodavstva u oblastima sukoba interesa i finansiranja političkih stranaka. Srbija mora da obezbedi novoj agenciji zadovoljavajući nivo nezavisnosti, kapaciteta i stručnosti kako bi mogla efektivno da ispuni svoje zadatke. Trenutna uloga Saveta za borbu protiv korupcije ograničena je na savetovanje Vlade. Zakon o slobodnom pristupu informacijama sadrži „rupe u zakonu“, kao što su kriterijumi za klasifikaciju informacija, koji otežavaju sprovođenje. U akcioniom planu za borbu protiv korupcije nedostaju jasni rokovi, konkretne aktivnosti i neophodni resursi za sprovođenje, te stoga mora da bude revidiran. Nezavisna tela ne nadgledaju uspešno javne nabavke i postupke privatizacije zajedno uz velike budžetske rashode. Državna revizorska institucija nije u potpunosti operativna sa samo dva popunjena mesta za revizore. Ostala kontrolna tela, kao što su Komisija za zaštitu prava ponuđača u javnim nabavkama deluje samo po posebnom zahtevu i ne obavlja opšti nadzor nad procedurama usled nedostatka adekvatnih ovlašćenja i finansijskih sredstava. Kapaciteti zakonskih izvršnih tela za istraživanje slučaja korupcije su ograničeni. Istovremeno sudovi su vezani za veoma kompleksne proceduralne propise uvodeći stroge uslove vršenja usluga tužilaštva, što dovodi do niskog broja presuda u slučajevima korupcije. Ukratko, zaključuje se da je korupcija i dalje široko rasprostranjena i predstavlja ozbiljan problem u Srbiji.”⁸³

Slične konstatacije iznosi i NVO Transparetnost Srbije (TS) koja u svom dopisu iz juna 2008. godine daje preporuke za izmene i dopune radne verzije Nacionalnog plana integracije NPI u EU u delu borbe protiv korupcije. Opšta primedba koju iznosi ova priznata NVO tiče se izostavljanja iz analize i planiranja razmatranja o primeni postojećih antikorupcijskih propisa.

Komentarišući navode NPI da je Vlada Srbije formirala Komisiju za primenu Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i preporuka Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO), TS zaključuje da „ Komisija nije obavila zadatke koji su joj povereni, niti utvrdila na koji će način ostvariti zadatke koji su joj povereni. Glavni razlozi za to su okolnost da Vlada kao osnivač nije obezbedila sredstva za rad Komisije i činjenica da Komisija u dužem vremenskom periodu nije sazivana, do čega je delimično došlo usled izbornog procesa i sporog formiranja Vlade 2007.” Kada je reč o primeni Zakona o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija i radu Republičkog odbora koji prati implementaciju zakona konstatuje se da je „, Republički odbor naišao na velike teškoće u svom radu, među kojima su i sledeće: veliki broj funkcionera koji ne podnose izveštaje o imovini i prihodima

⁷⁷ Službeni list SCG, Međunarodni ugovori br. 12/05

⁷⁸ Službeni glasnik RS, Međunarodni ugovori br. 102/07

⁷⁹ *Ibid*

⁸⁰ Službeni glasnik RS br. 97/08

⁸¹ *Ibid*

⁸² *Ibid*

⁸³ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, str. 12

(nekoliko hiljada); odbijanje funkcionera i organa da se povinuju preporukama Odbora; nepostojanje mehanizma za uspostavljanje i ažuriranje jedinstvenog spiska funkcionera na koje se odnosi zakon. Osim toga, uočeni su i nedostaci pojedinih zakonskih rešenja – nepokrivenost jednog broja važnih funkcionera zakonskim odredbama, tajnost podataka iz izveštaja, nepostojanje obaveze da se proverava tačnost podataka u izveštajima funkcionera, osim po prijavi i odsustvo sankcija.”

TS u svom saopštenju konstatuje i da se Zakon o finansiranju političkih stranaka masovno krši, ali takvo ponašanje ostaje nekažnjeno. Razlozi za takvu situaciju leže delimično u slabostima pojedinih zakonskih rešenja, ali znatno više u nedostatku spremnosti organa i tela koji su zaduženi za njegovu kontrolu da obave svoj posao. Naročito je primetno da Republička izborna komisija do sada nikada nije izvršila sveobuhvatnu proveru tačnosti i potpunosti izveštaja o finansiranju kampanje, i pored snažnih pokazatelja koji su davali razloga za to. (podvukao aut.). Štaviše, čak ni u slučajevima kada je RIK utvrdila nepravilnosti, nije podnosila zahtev za pokretanje prekršajnih postupaka, za šta je ovlašćena. RIK nije uvek u zakonskim rokovima omogućavala javnosti da ostvari pristup podacima o finansiranju kampanje. Uopšte uzev, uočeno je da ni RIK ni Odbor za finansije nisu institucije koje poseduju dovoljan nivo nezavisnosti (čine ih predstavnici političkih stranaka) da bi mogle da vrše poslove koje imaju po ovom zakonu. Pored toga, za tako nešto im manjkaju i kapaciteti.

Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji stvorena je mogućnost (ne i obaveza) da i ta institucija kontroliše zakonitost finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja. Još uvek nisu stvoreni uslovi da DRI počne sa radom. Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije predviđeno je da se ovi poslovi povere Agenciji za borbu protiv korupcije.

Zakonom o javnim nabavkama osnovani su Uprava za javne nabavke i Komisija za zaštitu prava. I pored značajnih napora ove dve institucije, zakon još uvek nije doneo maksimalne efekte. Ove dve institucije ne raspolažu elementarnim uslovima za efikasan rad, što se ogleda u tome da nemaju uopšte svoje prostorije, a prostorije koje trenutno koriste su neadekvatne; da zbog nekonkurentnih zarada imaju stalan odliv obučenog kadra; da raspolažu nedovoljnim brojem ljudstva za ispunjavanje zadataka koje im zakon postavlja i da nemaju odgovarajuća ovlašćenja za ostvarivanje pojedinih zadataka. Osim toga, kontrola veoma važnih delova procesa javnih nabavki, kao što su planiranje nabavki i izvršenje ugovora, spada u delokug drugih državnih organa, od kojih mnogi nisu u potpunosti uspostavljeni (Državna revizorska institucija, službe interne revizije u većim budžetskim korisnicima) ili takođe raspolažu sa nedovoljnim kapacitetima (budžetska inspekcija Ministarstva finansija).

Poverenik za informacije od javnog značaja, kao nezavisni i samostalni državni organ počeo je sa efektivnim radom, nakon dobijanja osnovnih uslova u junu 2005. Međutim, uslovi za rad (pre svega prostorije) su i dalje nedovoljni, što se direktno odražava na brzinu rešavanja po žalbama. Osim toga, primena zakona trpi i zbog neaktivnosti drugih državnih organa, pre svega Vlade koja nije ispunila svoju zakonsku obavezu „obezbeđivanja izvršenja rešenja poverenika u slučaju potrebe“ ni u jednom slučaju kada je takva potreba postojala. Mehanizam za pokretanje prekršajnih postupaka i dalje je neefikasan pre svega zbog manjka kapaciteta u Ministarstvu kulture koje je zaduženo za nadzor nad primenom zakona.⁸⁴

⁸⁴ Predlozi za izmenu i dopunu dokumenta Nacionalni program za integraciju u EU, Transparetnost Srbija, jul 2008.

Na 38. plenarnoj sednici GRECO-a, održanoj od 9. do 13. juna 2008. godine, usvojen je Izveštaj grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO)⁸⁵. 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. Od ukupno 25 preporuka, Republika Srbija ispunila je dvanaest preporuka.

Pozitivno intoniran izveštaj GRECO podvlači zadovoljavanje formalnih kriterijuma, pre svega u oblasti usvajanja odgovarajući propisa, ali puna implementacija Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije, relevantnog akcionog plana i zakona ostaje ozbiljan problem u budućnosti. Ovome treba dodati i da primena Strategije za reformu pravosuđa kasni već dve godine.

Preporuke:

- *Potrebno je u najkraćem periodu usvojiti i započeti implementaciju Nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala*
- *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 drugim važnim regionalnim, evropskim i 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 ratifikovati Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima*
- *Potrebno je u najkraćem periodu usvojiti Nacionalni plan akcije za suzbijanje trgovine ljudima uz punu participaciju predstavnika civilnog društva*
- *Potrebno je pooštriti kaznenu politiku za krivično delo trgovine ljudima. Kazna zatvora za trgovinu decom propisana u članu 388 stav 3 je smanjena sa minimum pet godina na minimum tri godine zatvora. Trebalo bi izmeniti ovu odredbu Zakona.*
- *Nacionalni tim za borbu protiv trgovine ljudima trebalo bi da profunkcioniše u smislu sprovođenja 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.*
- *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*

⁸⁵ Posle 17. juna 2008. godine izveštaj je postao dostupan javnosti.

organizacija. U budućnosti je neophodno raditi na povećanju kvantiteta usluga koje se nude žrtvama, ali i na poboljšanju kvaliteta postojećih.

- *Potrebno je uspostaviti posebne programe i mere postupanja sa decom žrtvama trgovine ljudima.*
- *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*
- *Potrebno je uspostaviti državne programe reintegracije i resocijalizacije žrtava, kroz organizovanje uključivanje sistema socijalne zaštite*
- *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 da Narodna skupština Republike Srbije usvoji Zakon o borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma u skladu sa Nacionalnom strategijom*
- *Potrebno je da Vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva zdravlja usvoji i započne implementaciju Strategije o borbi protiv droge iz koje bi proistekao akcioni plan sa jasnim odgovornostima državnih organa u realizaciji ove strategije. U izradu ovog dokumenta, kao i monitoring njene primene neophodno je uključiti i civilno društvo*
- *Pored usvajanja neophodni zakona u oblasti borbe protiv korupcije, Vlada Republike Srbije i Narodna skupština posebnu 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, te revidirati rokove iz akcionog plana za njenu primenu koji su istekli.*
- *Potrebno je da Ministarstvo finansija razmotri formiranje radne grupe radi pripreme predloga izmena Zakona o finansiranju političkih partija. Među prioritarnim pitanjima koja treba rešiti izmenama zakona, jesu: uspostavljanje kontrole finansiranja partija i izbornih kampanja od strane jednog, nezavisnog i stručnog tela, obezbeđivanje dostupnosti podataka o finansiranju izborne kampanje u toku trajanja te kampanje, i propisivanje odgovarajućih obaveza i ovlašćenja organa u postupku kontrole. Osim toga, radi efikasnije kontrole primene pravila u okviru postojećeg zakonskog okvira biće potrebno da Republička izborna komisija izmeni svoj poslovnik, kako bi obezbedila uvid javnosti u podatke o finansiranju kampanje, sprovođenje sveobuhvatne provere podataka iz prispelih izveštaja i pokretanje prekršajnih postupaka protiv prekršilaca.*
- *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 hitno obezbediti adekvatne uslove za rad (pre svega prostor i finansijska sredstva) Upravi za javne nabavke, Komisiji za zaštitu prava, povereniku za informacije od javnog značaja i njegovoj službi i Državnoj revizorskoj instituciji. 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*

Pravosudna 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 Eurojustom⁸⁶*

Kada je reč o primeni međunarodnih konvencija u ovoj oblasti, Republika Srbija još uvek nije ratifikovala sledeće konvencije Saveta Evrope:

1. Konvencija o kibernetском kriminalu iz 2001.
2. Dodatni Protokol Konvencije o kibernetском kriminalu u vezi sa kriminalizacijom dela rasističke i ksenofobične prirode koja su počinjena putem računarskih sistema iz 2003.
3. Konvencija Saveta Evrope o pranju novca, traženju, plenidbi i konfiskaciji dobiti od kriminalnih aktivnosti i finansiranju terorizma iz 2005.
4. Protokol o izmenama i dopunama Evropske konvencije o borbi protiv terorizma iz 2003.
5. Konvencija Saveta Evrope o borbi protiv i sprečavanju terorizma iz 2005.

Ratifikacija ovih konvencija nužno će dovesti i do potrebe izmene odgovarajućih propisa i usvajanja novih, kako bi se unutrašnji pravni sistem saobrazio postojećim međunarodnim i evropskim standardima.

⁸⁶ Eurojust je telo EU osnovano 2002. godine i predstavlja prvu stalnu mrežu pravosudnih vlasti ustanovljenu u svetu

Kako je saradnja o ovoj oblasti izuzetno važna za borbu protiv svih vrsta organizovanog kriminala, njena efikasnost ima izuzetan značaj. Prema podacima Ministarstva pravde, u toku 2007 godine 13 osoba je ekstradirano iz Republike Srbije, dok je Srbija prihvatila 42 osobe.

Evropski standardi u ovoj oblasti nameću i potrebnu korišćenja novih i efikasnih tehnologija u ovoj vrsti saradnje. Do sada, Srbija nije imala adekvatan pristup potrebi tehničkog osvaremenjavanja. Napredak je učinjen u delu pribavljana potrebne opreme za odeljenje u Ministarstvu pravde koje se bavi ovim pitanjima.

Tehnička oprema za ovo Odeljenje je nabavljena iz donacija Kraljevine Španije, i počće sa radom do kraja 2008. godine. U saradnji sa Kraljevinom Holandijom nabavljen je softver koji će da omogući efikasnu međunarodnu pravnu pomoć. Rok za uvođenje ovog softvera je 31. decembar 2008. godine. Za dalju izgradnju kapaciteta uspostaviće se direktna komunikacija i održaće se sastanci sa predstavnicima drugih zemalja.⁸⁷

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.

Preporuke:

- *Potrebno je u što kraćem vremenskom periodu ratifikovati konvencije Saveta Evrope i obezbediti njihovu punu primenu kroz izmenu postojećih i usvajanje novih zakona*
- *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 u najkraćem vremenskom periodu usvojiti zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*
- *Potrebno je u što kraćem vremenskom periodu zaključiti sporazum o saradnji sa Eurojustom i stvoriti unutrašnju infrastrukturu kroz otvaranje kancelarije za saradnju, imenovanja osobe za kontakt, kao i kroz prisustvo svim važnim skupovima, stručnim seminarima i konferencijama*

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;*

⁸⁷ Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str 79

- *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 kriminalom;*
- *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 Evropom⁸⁸ (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 Azije”⁸⁹

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.⁹⁰

Srbija je do sada potpisala sledeće sporazume:

⁸⁸ Službeni glasnik RS – Međunarodni sporazumi 70/07

⁸⁹ Ministar unutrašnjih poslova Slovenije, Dragutin Mate, 9. maj 2008, Toronto novine, <http://www.novine.ca/arhiva/2008/1152/region.asp>

⁹⁰ 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>

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 Kontak-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, međunarodnne 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 izneđu Vlade Republike Bugarske i Vlade Republike Srbije o saradnji graničnih vlasti. Sporazum je potpisan 12. novembra 2007. godine u Beogradu.
6. Memorandum o saradnji na suzbijanju terorizma, organizovanog kriminala, protivzakonite trgovine narkoticima, psihotropskim supstancama, ilegalniih migracija i ostalog kriminala, između Vlade Republike Bugarske i Vlade republike Srbije, potpisan 26. septembra 2003. godine.
7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. 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 to već od 1. januara 2009. 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. Srpski poverenik se već godinama suočava sa velikim problemima koji, pored ostalog, uključuju i specifičnu opstrukciju rada od Vlade Srbije. Poverenik je i u okviru dosadašnjih nadležnosti bio suočen s velikim i stalno rastućim obimom poslova. Broj kod poverenika registrovanih predmeta

odavno je prešao pet hiljada, od kojih su neki izuzetno složeni i delikatni. 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.”⁹¹

Ove navode potvrđuje i izveštaj Evropske komisije o napretku za 2008. godinu, koja konstatuje da u odsustvu nezavisnog i efikasnog nadzornog tela za zaštitu podataka, postojeća pravila o zaštiti podataka nisu primenjena. Pripreme u oblasti zaštite ličnih podataka nisu dovoljno napredovale.⁹²

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*

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

⁹¹ Rodoljub Šabić, *Magla na putu za Šengen*, Politika, 15. 11. 2008. godine, str.10

⁹² Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2008*, str. 53

- *Obezbedi sprovođenje istrage o etnički motivisanim incidentima od službenika nadležnih za sprovođenje zakona na polju slobode kretanja, uključujući slučajeve usmerene ka pripadnicima manjina;*
- *Obezbedi poštovanje ustavnih odredbi o zaštiti manjina;*
- *Sprovede relevantne politike u vezi sa manjinama, uključujući Rome.*

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 pretili progon zbog njegove rase, pola, vere, nacionalne pripadnosti, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi, političkog mišljenja ili gde mu ne pretili 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 skoro 10 godina od njihovog raseljenja, pristup dokumentima za ove grupe prisilnih migranata ostaje i dalje veliki problem.⁹³

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. 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.

⁹³ 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.”⁹⁴ 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 Svrljiga 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

(RTS, 23. oktobar 2008. godine)⁹⁵ Informacija dostupna na:

Upravo ovaj primer pokazuje da korupcija u sistemu izdavanja izvoda iz matičnih evidencija, ozbiljno može narušiti sistem na kojem počiva izdavanje novih putnih isprava, jer se, kao dokumenti na osnovu koga se izdaju putne isprave i lične karte, zasniva na izvodima iz matične knjige rođenih i uverenju o državljanstvu.

Problem kriminalnog delovanja prisutan je i u vezi sa zloupotrebom ličnih dokumenata raseljenih lica.

Pripadnici unutrašnje kontrole MUPa Srbije uhapsili su deset lica zbog sumnje da su prodavali zemlju Srba na Kosmetu i izvršili krivična dela prevare, falsifikovanja isprava i mita. Među uhapšenima kako saznajemo ima i pripadnika policije. Oni se sumnjiče da su

⁹⁴ Model zakona o postupku priznavanja pravnog subjektiviteta, CUPS, str. 9-10

⁹⁵ <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/135/Hronika/23648/Kosovskim+Albancima+izdava+i+la%C5%BEa+dr%C5%BEavljanstva+.html>

na Kosovu i Metohiji zahvaljujući lažnoj dokumentaciji prodali najmanje četiri tuđa imanja koja su pripadala Srbima iz južne pokrajine.

Unutrašnja kontrola MUPa Srbije u Kragujevcu u maju ove godine uhapsila je takođe organizovanu grupu od dvanaest osoba koje su za 100.000 evra prodali srpsko imanje na Kosovu i Metohiji. Svako u grupi imao je vrlo precizan zadatak, jedni su izradili lažne lične karte, drugi su se lažno predstavljali kao rodbina preminulog stvarnog vlasnika imanja, a pojedinci, među kojima su bili i pripadnici policije, obezbeđivali su „nesmetan prelazak preko administrativnog prelaza sa Kosova i Metohije“. Na sličan način kako saznajemo, funkcionisala je i grupa koja je uhapšena ranije.

Među uhapšenima, su i jedan bivši i dvojica aktivnih policajaca MUP-a Srbije. Osumnjičeni su iz policijske arhive pribavljali dokumentaciju o Srbima raseljenim sa Kosova i Metohije, pravili lažne lične karte sa njihovim imenima, a svojim fotografijama i prilikom prodaje predstavljali se kao stvarni vlasnici. Sumnja se da je poslednja grupa uhapšenih pribavila oko 100.000 evra, ali je vrednost imovine koju su prodali višestruko veća.

Glas javnosti, 25. septembar 2008.⁹⁶

Ovi primeri još jednom potvrđuju potrebu za efikasnijim radom državnih organa u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala i ukazuju na opasnosti koje stoje u procesu liberalizacije viznog režima Srbije sa EU.

U pravnom sistemu Republike Srbije ne postoji poseban zakon koji generalno reguliše oblast diskriminacije, već je diskriminacija krivično sankcionisana i zabranjena u različitim pravnim aktima.

Srbija još uvek treba da usvoji zakon o zabrani diskriminacije, o sprečavanju porodičnog nasilja; treba usvoji nacionalnu strategiju za poboljšanje položaja žena i jačanje rodne jednakosti, kao i da ojača ulogu i uticaj Saveta za rodnu ravnopravnost, ratifikuje Konvenciju UN o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica.⁹⁷

Osim zakonskih odredaba koje Srbija mora da usvoji, potrebno je regulisati i nadgledati primenu već usvojenih zakona. Prema izveštaja Evropske komisije, diskriminacija je još uvek veoma prisutna, naročito protiv žena, nacionalnih manjina, LGTB zajednice (lezbejke, gej, transeksualci i biseksulci) Još uvek vlasti ne pružaju dovoljnu zaštitu.⁹⁸

„Ministar za ljudska i manjinska prava Svetozar Čiplić kaže da će Vlada do kraja godine u skupštinsku proceduru uputiti Predlog zakona protiv diskriminacije. Na skupu posvećenom predsedavanju Srbije "Dekadi inkluzije Roma 2005 - 2015.", ministar za ljudska i manjinska prava je istakao da je usvajanje tog zakona izuzetno značajno za unapređenje položaja romske manjine koja je izložena različitim oblicima diskriminacije, ali i za emancipaciju Srbije.“⁹⁹

⁹⁶ <http://www.naslovi.net/2008-09-25/glas-javnosti/prodavali-tudju-zemlju-na-kosmetu/836594>

⁹⁷ . Izveštaj Vlade RS o spremnosti Republike Srbije za liberalizaciju viznog režima sa EU, oktobar 2008, str. 101

⁹⁸ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2008, str. 18

⁹⁹ b92, 28. avgust 2008.

Pozitivan korak učinjen je usvajanjem Zakona o državljanstvu Republike Srbije.¹⁰⁰ 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 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 njoj teritoriji, stekle su mogućnost za dobijanje državljanstva.

Iako ustavna rešenja koja sadrži Ustav Republike Srbije garantuju nacionalnim manjinama prava u skladu sa međunarodnim standardima, izveštaj Evropske komisije o napretku ukazuje na probleme u ovoj oblasti.

Nakon proglašenja nezavisnosti Kosova došlo je do određenog broja incidenata, posebno prema albanskoj manjini. Isto tako, odnos prema manjinama u sandžačkoj je pogoršan. Glavni problem je nedostatak kapaciteta na opštinsom nivou za zaštitu manjinskih prava. Vlada takođe nema strategiju za promovisanje multikulturalizma i poštovanje različitih kultura u obrazovanju i medijima¹⁰¹. Na ovaj problem ukazuje i Kancelarija zaštitnika građana u svom izveštaju. U opštinama u centralnoj Srbiji ostvarivanje manjinskih prava, uz sve napore koje se čine u vezi sa unapređivanjem prava Roma i Bošnjaka, ne postoje institucionalni kapaciteti i doslednost opštinskih uprava i državnih vlasti da šire kulturu ljudskih i manjinskih prava i da dosledno obezbede uslove za ostvarivanje Ustavom i zakonom priznatih prava nacionalnih manjina.(podvukao autor)

Pitanje poštovanja odredbi Zakona o lokalnoj samoupravi, kao i zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina u pojedinim opštinama nailazi na prepreke. O tome svedoči sledeći primer.

Narodni poslanik LDP-a u Skupštini Srbije Kenan Hajdarević ističe da pitanje uvođenja bosanskog jezika u statute opština u Srbiji, gde postoje uslovi, nije lingvističko pitanje i da je to samo poštovanje zakona. - Pitanje je da li država Srbija i njeni organi vlasti, u konkretnom slučaju SO Priboj, žele da poštuju zakon i Ustav Srbije. Očigledno da ne – ističe Hajdarević.

Kao narodni poslanik i LDP kao stranka uputićemo pismo Ministarstvu za manjinska i ljudska prava o ovome. Nakon toga, pokrenućemo pitanje ocene ustavnosti Statuta, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina - kaže on i podseća da je u službenoj upotrebi u nacionalno mešovitim sredinama i jezik nacionalnih

¹⁰⁰ Službeni glasnik RS br. 90/07. Zakon o državljanstvu Republike Srbije, a koji je izmenjen 2007. godine, usvojen je 2004. godine i objavljen je u Službenom glasniku RS br. 135/07

¹⁰¹ Kancelarija za pridruživanje EU, *Nacionalna strategija za pridruživanje Srbije I Crne Gore Evropskoj uniji*, Jun 2005 <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?id=73>

manjina, te da se na poslednjem popisu u toj opštini preko 15 procenata izjasnilo da govori jezikom nacionalne manjine. U opštini Priboj prema poslednjem popisu 17,8 posto stanovništva se izjasnilo da govori bosanski jezik i da žele latinično pismo.

Uvođenje bosanskog jezika omogućila je Vlada Srbije, odnosno tadašnja SRJ. Pa ako se u nekoj sredini više od 15 posto stanovništva, koje čini nacionalnu manjinu, izjasni da govori kineski, i kineski se jezik mora uvesti u službenu upotrebu. Jer, Zakon je tu nedvosmislen - kaže Hajdarević.

Dnevni list Danas, 2.septembar 2008.

Jedna od uočenih slabosti organa uprave u vezi sa zaštitom manjina je neosmišljena politika prema integraciji Roma. Naime, uprkos akcionim planovima koje je Vlada usvojila 2005. godine na osnovu kojih su postignuti određeni rezultati u vezi sa obrazovanjem i zaštitom zdravlja pripadnika romske populacije nedostaje celovita državna strategija socijalno-ekonomske integracije Roma, kao i jasno zauzimanje stava Vlade ili Narodne skupštine u vezi sa programom integracije Roma.¹⁰²

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 UNMIKa*
- *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 admimistrativnim 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*
- *Shodno preporukama Evropske komisije državni organi Republike Srbije trebaju da:*

¹⁰² Izveštaj zaštitnika građana Republike Srbije za 2007, str. 21-22

1. *Usvoje Zakon o zabrani diskriminacije (Recommendation of the UN Human Rights Committee, Conclusive Remarks, CCPR/CO/81/SEMO and UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, Conclusive Remarks, E/C.12//Add.108)*
 2. *Usvoje zakon o rodnoj jednakosti (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR.*
 3. *Usvoje 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)*
 4. *Usvoji nacionalnu strategiju 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)*
 5. *Pojača ulogu i uticaj Saveta za rodnu ravnopravnost (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks, CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR.*
 6. *Ratifikuje **Konvenciju UN o zaštiti prava radnika migranata i članova njihovih porodica** (Recommendation of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Conclusive Remarks, CEDAW/C/SCG/CO/1/CPR*
 7. *Potrebno je usvojiti zakon o savetima nacionalnih manjina kojim će se regulisati nadležnosti tih saveta i način njihovog biranja. S tim u vezi potrebno je i redovnije održavanje Nacionalnog saveta za pitanja manjina*
- *Potrebno je u najkraćem mogućem periodu usvojiti Nacionalnu strategiju za integraciju Roma i obezbediti budžetska sredstva za njenu primenu*
 - *Potrebno je jačati institucionalne kapacitete opštinskih uprava i državne vlasti za promociju kulture ljudskih i manjinskih prava. Vlasti Srbije treba da dosledno obezbede uslove za ostvarivanje Ustavom i zakonom priznatih prava nacionalnih manjina*

ZAKLJUČAK

Pitanje liberalizacije viznog režima i dalje ostaje jedno od najvažnijih segmenata procesa evropskih integracija Republike Srbije.

Iako je svrstavanje Srbije na belu šengensku listu označeno kao kratkoročni prioritet Vlade Republike Srbije, jasno određenog roka u kome bi se to i dogodilo - nema.

Zvaničnici Evropske komisije ne govore o preciznim rokovima jer pitanje liberalizacije viznog režima nije u isključivoj nadležnosti ove važne institucije. Ključnu reč u ovom procesu ima Savet EU odnosno ministri unutrašnjih poslova zemalja, članica EU.

Pitanje viznog režima za zemlje EU je i dalje pitanje sigurnosti i bezbednosti, odnosno važna mera borbe protiv organizovanog kriminala i iregularnih migracionih tokova. Poslednji razvoj događaja i saopštenje nemačkog Ministarstva unutrašnjih poslova nagoveštavaju veću uključenost nacionalnih ministarstva unutrašnjih poslova u proces vizne liberalizacije za zemlje zapadnog Balkana. Predstavnici ministarstava unutrašnjih poslova i pravosuđa, 24. novembra 2008. godine, zatražili su i dobili nadležnost u svim fazama ukudanja viza, čime je uspostavljena puna kontrola ovog procesa i ograničen uticaj Evropske komisije - pre svega u domenu predlaganja amandmana na Uredbu Saveta EU 539/01 koja svojim aneksima ustanovljava pozitivnu i negativnu listu zemalja vezano za mogućnost bezviznog putovanja u zemlje EU. Ovaj predlog potekao je od predsedavajuće EU, Francuske, a podržale su ga Nemačka i Španija.

Mišljenja smo da ovaj poslednji razvoj događaja može usporiti proces vizne liberalizacije, ali da ga suštinski ne menja u smislu redosleda utvrđenih koraka u procesu stalnog dijaloga o ovom pitanju između Srbije i EU.

Vlada Republike Srbije dostavila je detaljan izveštaj o napretku u ovom procesu Evropskoj komisiji. Delove tog izveštaja citirali smo i u ovom dokumentu. Shodno našem mišljenju, može se konstatovati napredak u procesu usvajanja zakonskih i podzakonskih akata, relevantnih strategija i mera u ovom procesu. Ali se Izveštaju i procesu izveštavanja mogu izreći i nadamo se, konstruktivne primedbe.

Nejasno je zbog čega je ovaj izveštaj nedostupan 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.

S druge strane Izveštaj o napretku u procesu liberalizacije viznog režima morao bi biti sagledan i u kontekstu drugih postojećih izveštaja, mišljenja i stavova nevladinih organizacija, koje smo u ovom dokumentu i prezentovali. Upravo ta perspektiva omogućava zaključak da novousvojeni zakoni tek treba da dožive punu primenu u praksi, čime bi se u budućnosti mogle promeniti ocene Evropske komisije o sporom, odnosno nedovoljnom napretku Srbije u borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala, uspostavljanja migracione politike itd.

Takođe nedostaje i osvrt na zakone koji su usvojeni, a nalaze se u primeni. Ova primedba odnosi se na čitav niz zakona važnih za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala.

„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.“¹⁰³

Sagledavanje problema 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. Ovakav pristup omogućava i realno postavljanje vremenskih okvira za ostvarivanje liberalizacije viznog režima između Srbije i EU.

Proces liberalizacije viznog režima, kao da je u drugi plan potisnuo Sporazum o viznim olakšicama između Srbije i Evropske unije. Dugo najavljivani kao sporazum koji olakšava proces dobijanja viza za zemlje šengenskog kruga, nije dostigao očekivani nivo primene. Konstatacije iznete o ovom izveštaju potvrđuje i percepcija građana sagledana u regionalnom istraživanju grupe nevladinih organizacija. Posebnu pažnju zaslužuje konstatacija, da službenici u ambasadama ne pružaju savete o mogućnosti korišćenja beneficija iz Sporazuma, a nedovoljna informisanost građana o rešenjima koje nudi Sporazum predstavlja veliki problem.

Istovremeno, jedan od retkih skalarnih indikatora koje pominje Mapa puta je i broj odbijenih zahteva za vizu, kao uslov za pozitivnu ocenu napretka Srbije u tom procesu. Prema informacijama koje poseduje Grupa 484, zaključno sa oktobrom 2008 godine:, nemačka ambasada izdala je 42.872 vize, odbijeno je 4.116 zahteva (8,8%), slovenačka ambasada je pozitivno odgovorila na 29.131 zahtev, a negativne odluke predstavljaju 2,2% ukupno razmatranih zahteva. Mađarski konzulati u Beogradu i Subotici primili su 21.871 zahtev odnosno 51.633, a odbijenih zahteva je 590 odnosno 1.732. Procenat odbijenih zahteva u konzularnom odeljenju slovačke ambasade je 2,7%, portugalske 0,97%, norveške 11%, bugarske 7,9%, češke 3,5%, a italijanske samo 0,8% od 33 635 podnetih zahteva. Ako se uzme u obzir da je Mapa puta propisala standard blizu 3% odbijenih zahteva, može se reći da za veliki broj ambasada građani Srbije nisu rizični podnosioci zahteva za vizu. Istovremeno, procenat odbijenih mogao bi biti dodatno smanjen ukoliko bi konzularna odeljenje redovno obavestavala MUP o otkrivenim dokumentima za koje se veruje da su falsifikovani. Upravo ovo pitanje može biti razmotreno na zajedničkom komitetu za sprovođenje Sporazuma o viznim olakšicama i readmisiji, kao i sva ostala pitanja vezana za primenu tih sporazuma.

U daljem procesu liberalizacije viznog režima Evropska unija, odnosno njene države – članice, mogu pokazati razumevanje i za potrebe građana Republike Srbije. Ovom prilikom predložimo model po kome bi se liberalizacija viznog režima sa Srbijom u budućnosti mogla uspostaviti.

U slučaju daljeg napretka Srbije u primeni propisa i jasno vidljivih i merljivih rezultata reformi, moglo bi se pristupiti vremenski ograničenoj liberalizaciji viznog režima za građane Srbije. To bi značilo da Savet EU, kada oceni da napredak postoji, istovremeno na predlog Evropske komisije, suspenduje vizni režim na 6 meseci. Tokom tog perioda nadležni organi EU, kao i zemalja članica pratili bi u kojoj meri državljani Srbije napuštaju teritoriju zemlje i kako se odnose prema šengenskim i unutrašnjim propisima zemalja članica. To bi bio pilot projekat, koji bi sa jedne strane ostavio mogućnost za brzo ponovno uspostavljanje viznog režima, ukoliko se proceni da za to postoji potreba, a sa druge strane, Vlada Srbije bi bila

¹⁰³ Rodoljub Šabić, *Magla na putu za Šengen*, Politika, 15. 11. 2008. godine, str.10

pod stalnim pritiskom da sa reformama nastavi, kako bi se bezvizni režim održao. U slučaju pozitivnog razvoja situacije, vremenski rok bi se produžavao za još 6 meseci, potom godinu dana, sve do potpuno izjednačenog tretmana sa drugim zemljama koje se nalaze na listi zemalja čiji državljani ulaze u šengenski prostor bez viza.

Ovom prilikom podsećamo da uslovno svrstavanje na pozitivnu listu viznog režima nije nepoznato u praksi EU (Rumunija 2002). Takođe, valja napomenuti, da i pozicioniranje na beloj šengenskoj listi u praksi ne mora biti trajno (Ekvador je 2005. godine sa bele svrstan na crnu listu). Dakle, predlog nije do sada testiran na ovako predloženi način, ali EU do sada nije imala ni mape puta, tako da ovaj model treba shvatiti i kao zajednički napor za stvaranjem evropske prakse u istim ili sličnim slučajevima. S tim u vezi i radna grupa Vlade Srbije trebala bi da izvrši reviziju svog dosadašnjeg rada i sačini akcioni plan koji kao pozitivan rezultat ne bi smatrao usvajanje zakona ili nekog drugog akta, već jasno definisan rezultat primene mera, indikatore uspešnosti reformskih mera, kao i sredstva verifikacije rezultata. Grupa 484 je spremna da pomogne u izradi takvog plana, koji bi bio prezentiovan Evropskoj komisiji.