

Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Republici Srbiji u procesu evropske integracije



Evropski pokret
Srbija

Beograd, januar 2012.



SADRŽAJ:

Uvod	4
1. Pravda, sloboda i bezbednost	5
1.1. Opšta ocena za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova	5
1.1.1. Vizna politika	5
1.1.2. Politika azila	5
1.1.3. Kontrola granica	5
1.1.4. Migracije	6
1.1.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma	6
1.1.6. Droga	6
1.1.7. Pranje novca	6
1.1.8. Trgovina ljudima	6
1.1.9. Borba protiv terorizma	6
1.1.10. Policija	7
1.1.11. Zaštita podataka o ličnosti	7
1.2. Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u EU.	7
1.3. Analiza problema i preporuke	8
1.3.1. Problemi kreiranja politike.	8
1.3.2. Problemi horizontalne koordinacije	9
1.3.3. Problemi u implementaciji zakonodavstva	10
2. Opšte preporuke	12
Literatura	13

*Prof. dr Aleksandra Čavoški, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji**
*Mr Dražen Maravić, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji***

Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Republici Srbiji u procesu evropske integracije

Sažetak

U okviru oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova autori su analizirali prethodne izveštaje Evropske komisije kako bi utvrdili one probleme koji se ponavljaju i koje treba rešiti u što kraćem vremenskom periodu. Članovi su takođe ukazali na sistemske probleme u ovoj oblasti koji se tiču institucionalnog okvira, načina donošenja odluka, strateškog planiranja, nedovoljno profesionalne državne uprave i primene usvojenih propisa. U radu su takođe date preporuke koje bi trebalo da omoguće otklanjanje ovih nedostataka i da potpomognu ubrzanom pregovaranju u ovoj oblasti.

Ključne reči

pravosuđe i unutrašnji poslovi, vizna politika, trgovina ljudima, policija, pranje novca, migracije, kontrola granica, politika azila, kreiranje politike, strateško planiranje, horizontalna koordinacija, primena propisa

* Autorka je je profesorka na Pravnom fakultetu Univerziteta Union.

** Autor je šef Biroa za strateško planiranje Ministarstva unutrašnjih poslova Vlade Republike Srbije.

Uvod

Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predstavlja jedno od vrlo značajnih poglavlja za Republiku Srbiju. Ono će biti i jedno od poglavlja koje se bavi materijom koja zahteva sprovođenje daljih reformi kako bi se ispunili utvrđeni uslovi za napredovanje Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji. Na značaj ovog poglavlja ukazuje i činjenica da je saradnja u ovoj oblasti predviđena kao posebno celina u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, potpisanim sa Republikom Srbijom.¹ Evropski sporazumi zaključeni sa najvećim brojem zemalja centralne i istočne Evrope² ne sadrže posebne odredbe koje regulišu ovu materiju, što iznova ukazuje na poseban značaj koji ova oblast ima za države zapadnog Balkana.

Ovom prilikom autori će ukratko predstaviti trenutno stanje u ovoj oblasti, dati ocenu stanja i identifikovati najvažnije izazove koji predstoje, kao i teškoće koje mogu da nastanu u vođenju pregovora sa predstavnicima Komisije.

U tesnoj vezi sa ovim poglavljem je i Poglavlje 23 – Pravosuđe i ljudska prava, koje se posebno bavi nezavisnošću sudstva i zaštitom ljudskih prava. Istovremeno, pravosuđe se razmatra i u okviru političkih uslova za pristupanje. Ovo ukazuje da nezavisno pravosuđe predstavlja preduslov za uspešne pregovore koji će se voditi u okviru poglavlja „Pravda, sloboda i bezbednost“. Iz tog razloga, autori su odlučili da se u posebnom delu rada pozabave reformom pravosuđa koja je u toku. Još jedan od razloga za ovakvu strukturu rada je i činjenica da je veliki broj kritika u redovnim izveštajima Komisije upravo upućen reformi pravosuđa sa kojom se započelo krajem 2009. godine.

¹ Naslov VII sporazuma.

² Osim sporazuma potpisanih sa Slovenijom i baltičkim zemljama.

1. Pravda, sloboda i bezbednost

Oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predstavlja Poglavlje 24 u pristupnim pregovorima Srbije sa EU i jedna je od politika koja je vrlo značajna za Republiku Srbiju u postupku pregovaranja. U pitanju je oblast koja pokriva veliki broj raznorodnih tema (kontrolu granica, viznu politiku, migracije, politiku azila, borbu protiv organizovanog kriminala, droge i terorizma, policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim i građanskim stvarima, saradnju carinskih organa), što znatno otežava njeno praćenje i analizu. Štaviše, pregovori u ovoj oblasti su u potpunosti uslovljeni postizanjem odgovarajućih rezultata u oblasti pravosuđa i ljudskih prava, obrađenih u okviru Poglavlja 23.

1.1. Opšta ocena za oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova

Ukoliko se pogledaju izveštaji Evropske komisije, za poslednje tri godine može se zaključiti da izvesni napredak postoji u svim oblastima koje se analiziraju u okviru ovog poglavlja, ali da on varira u zavisnosti od same oblasti. Komisija je utvrdila opis stanja i dala preporuke za svaku pojedinačnu oblast.

1.1.1. Vizna politika

Od 2008. godine nesumnjivo je učinjen najveći napredak u odnosu na viznu politiku, čiji se glavni uspeh ogleda u stupanju na snagu bezviznog režima za državljane Republike Srbije 19. decembra 2009. godine. Tehnički kapaciteti za proces izdavanja pasoša i viza znatno su poboljšani, iako konzularna predstavništva i dalje imaju ograničeni kapacitet za izdavanje biometrijskih pasoša. Sporazumi o viznim olakšicama i readmisiji između Srbije i EU dobro se sprovode, ali ostaje da Srbija usaglasi nacionalno zakonodavstvo sa negativnom listom EU. Međutim, i dalje postoji zabrinutost oko matičnih knjiga za lica koja imaju boravište na Kosovu, što je predmet pregovora Beograda i Prištine uz posredništvo Evropske unije. Započelo se sa izdavanjem novih ličnih karata, ali je njihovo važenje produženo do 31. decembra 2016. godine.

1.1.2. Politika azila

Politika azila predstavlja jednu od oblasti u kojima je učinjen vrlo mali napredak u odnosu na ostale oblasti koje potpadaju pod ovo poglavlje. Zanimljiv broj pravosnažnih odluka donet je za dodelu azila u odnosu na ukupan broj podnetih zahteva. Kancelarija za azil i dalje nije osnovana, već u prvom stepenu postupa jedinica za azil u okviru MUP-a, a u drugom stepenu telo Vlade. Kapaciteti Centra za azilante u Banji Koviljači su ograničeni; centar može da primi samo 80 podnosilaca zahteva za azil.

1.1.3. Kontrola granica

U ovoj oblasti zabeležen je stalan i značajan napredak u poslednje tri godine. Srbija kontinuirano unapređuje infrastrukturu i opremu na graničnim prelazima. Osnovano je koordinaciono telo za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom. Poboljšana je međuresorna saradnja, kao i saradnja sa drugim organima za sprovođenje zakona. Učinjeni su i napor za unapređenje prekogranične saradnje koji su dali dobre rezultate. Međutim, i dalje je neophodno poboljšanje operativne saradnje granične policije, carinske službe i fitosanitarnih službi. Treba jačati i saradnju sa partnerima u regionu. I dalje postoje velike razlike među graničnim prelazima u pogledu infrastrukture, ljudskih i tehničkih resursa. Neki granični prelazi nemaju IT konekciju, a infrastruktura na administrativnim i graničnim prelazima sa Kosovom i Crnom Gorom mora da bude poboljšana.

1.1.4. Migracije

U ovoj oblasti Komisija beleži postepen i umeren napredak. Usvojeni su neophodni strateški dokumenti, ali je potrebno poboljšati njihovu primenu. Primena sporazuma o readmisiji između Srbije i EU dobro se primenjuje. Međutim, neophodno je poboljšati kapacitet Srbije za integraciju povratnika i poboljšati uslove u prihvatnim centrima. Zabeležen je povećan broj ilegalnih imigranata iz Avganistana i Bliskog istoka. Takođe je potrebno formiranje centralizovane baze podataka o strancima.

1.1.5. Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma

Iako je na samim počecima bilo vrlo malih pomaka u ovoj oblasti, u poslednje tri godine su ostvareni izvesni rezultati. Usvojena je većina potrebnih propisa, ojačani su kapaciteti za sprovođenje istrage i nastavljena je obuka odgovarajućih policijskih službi. Započelo se sa zaplenom imovine pripadnika organizovanih kriminalnih grupa. Značajno je poboljšana saradnja službi u regionu i međunarodna saradnja. Međutim, i dalje se očekuje usvajanje Zakona o krivičnom postupku, pojačanje nadzora i kontrole administrativnih prelaza sa Kosovom, poboljšanje saradnje sa drugim državnim organima koji su nadležni u ovoj materiji i jačanje kapaciteta specijalizovanih policijskih službi.

1.1.6. Droga

U poslednje tri godine Komisija je utvrdila dobar napredak u ovoj oblasti, koji se ogledao u usvajanju Nacionalne strategije za borbu protiv droge, i značajnog broja zaplena droge i rasturanja organizovanih kriminalnih grupa. Poboljšana je međuresorna i međunarodna policijska saradnja i poboljšani su administrativni i tehnički kapaciteti. Međutim, neophodno je doneti Zakon o drogama i pojačati nadzor i kontrolu administrativnih prelaza sa Kosovom i graničnih prelaza sa Crnom Gorom. Konačno, Srbija je i dalje jedna od glavnih balkanskih ruta za krijumčarenje heroína i sintetičkih droga u EU, a postala je i zemlja tranzita za kanabis.

1.1.7. Pranje novca

U ovoj oblasti je zabeležen skroman napredak u poslednje tri godine. Iako su vremenom uspostavljeni institucionalni i zakonodavni okvir, praktični rezultati su vrlo zanemarljivi. Neophodno je poboljšati saradnju između državnih organa nadležnih u ovoj materiji, poboljšati izveštavanje i proširiti kontrolu i nadzor i na ostale delatnosti koje ne potpadaju pod sektor bankarstva. Trebalo bi organizovati obuke za nosioce pravosudnih funkcija u ovoj materiji.

1.1.8. Trgovina ljudima

Komisija je zabeležila umeren napredak u ovoj oblasti koji se ogleda u aktivnijem i profesionalnijem radu državnih organa nadležnih u ovoj materiji. Unapređena je saradnja u regionu i na međunarodnom nivou. Povećan je broj identifikovanih žrtava trgovine, od kojih je najviše žena. Pojačana je aktivnost na širenju informacija o ovom fenomenu i merama borbe protiv trgovine. Međutim, potrebno je pružiti obuhvatniju pomoć žrtvama i obezbediti dodatna finansijska sredstva u tu svrhu.

1.1.9. Borba protiv terorizma

U ovoj oblasti su sprovedene samo početne reforme. Budući da su ratifikovane relevantne konvencije, neophodno je da se uskladi zakonodavni i institucionalni okvir sa obavezama iz konven-

cije. Neophodno je ustanoviti bazu podataka lica osumnjičenih za terorizam i poboljšati saradnju i razmenu informacija između policije i bezbednosne agencije.

1.1.10. Policija

Ovo je jedna od oblasti u kojima je bilo neophodno ulaganje najvećih napora, što je posledica mnogobrojnih nadležnosti policije, kao i značajnih sredstava koja su potrebna za njen rad. Komisija je zabeležila umeren i kontinuiran napredak. Posebno su značajni rezultati na jačanju regionalne i međunarodne saradnje i saradnje sa drugim nacionalnim državnim organima. Međutim, i dalje ne postoji odgovarajuće strateško planiranje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, čime bi se značajno povećala delotvornost rada i olakšalo planiranje budžetskih sredstava. Postoji i nedovoljan broj zaposlenih, kao i potreba poboljšanja uslova rada određenih službi. Jedan od velikih problema je i poboljšanje sistema interne kontrole i praćenja zakonitosti rada policijskih službi. Takođe ostaje nerešeno pitanje privatnog obezbeđenja, i po tom pitanju nikakav pomak nije učinjen u poslednje tri godine.

1.1.11. Zaštita podataka o ličnosti

Iako je usvojen Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, napredak u ovoj oblasti nije veliki. Neophodno je povećati sredstva i broj zaposlenih u Kancelariji poverenika za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se omogućila odgovarajuća primena zakona. Očekuje se dalje usvajanje podzakonskih akata za delotvornu primenu zakona.

1.2. Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u EU

Evropska unija je 12. oktobra 2011. godine objavila Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u Evropskoj uniji.³ Evropska komisija je preporučila da se Srbiji dodeli status države kandidata, te da se pregovori o članstvu otvore čim Srbija ostvari dalji napredak u rešavanju pitanja u dijalogu sa Prištinom. U mišljenju Komisije se ističe da je „Srbija na dobrom putu da dovoljno ispuni političke kriterijume postavljene na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine i uslove u okviru Procesa stabilizacije i pridruživanja, s tim što je potrebno da se nastavi napredak i pronađu praktična rešenja problema sa Kosovom“. Komisija takođe ohrabruje Srbiju da „održati zamah reformi time što će u potrebnoj meri poštovati kriterijume za članstvo, s posebnom pažnjom na vladavini prava, i da nastavi sa konstruktivnim angažovanjem u regionalnoj saradnji i jačanju bilateralnih odnosa sa susednim zemljama“.

Evropska komisija takođe očekuje da se nastavi sa sprovođenjem Prelaznog sporazuma i, od njegovog stupanja na snagu, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a Komisija će nastaviti da podržava te napore posredstvom finansijskih instrumenata IPA fondova. U zaključku mišljenja konstatuje se da je Srbija u svetlu važnih reformi poslednjih godina „značajno napredovala“ ka ispunjenju političkih kriterijuma u vezi sa stabilnošću institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudskih prava i poštovanja i zaštite manjina, postavljenih u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslova u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Pored mišljenja, Evropska komisija je pripremila i prateći Analitički izveštaj u kome detaljno analizira stanje više oblasti u Srbiji za koje Komisija smatra da su od posebne važnosti za dalji proces pristupanja Srbije EU. Analitičkim izveštajem se razmatraju svi pojedinačni kriterijumi za članstvo, a u okviru trećeg kriterijuma daju se pojedinačne preporuke za svako poglavlje o kome će se voditi pregovori.

³ Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, {SEC(2011) 1208 final}, str. 9–10. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf

Što se tiče političkih kriterijuma, u delu koji je značajan za oblast unutrašnjih poslova, ističe se da je pravni i institucionalni okvir u domenu vladavine prava unapređen, uključujući tu i borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala. Ističe se značaj suštinskih reformi u oblasti pravosuđa, osnivanje i rad Agencije za borbu protiv korupcije, kao i značaj međunarodne saradnje u krivičnim stvarima. Međutim, ukazuje se istovremeno da su u pitanju samo inicijalni rezultati i da i dalje preostaju ključni izazovi, pre svega u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, gde se tek očekuju rezultati, kako u pogledu započetih istraga, tako i pravnosnažno okončanih postupaka.

Pored ocene političkih kriterijuma, značajno je ukazati i na mišljenje Komisije u pogledu sposobnosti Srbije da ispuni obaveze koje proističu iz članstva u okviru Poglavlja 24 – „Pravda, sloboda i bezbednost“. Opšti zaključak Komisije jeste da je Srbija uspostavila opšti pravni i institucionalni okvir u ovoj oblasti, kao i da nadležne državne strukture imaju dovoljan kapacitet za sprovođenje svakodnevnih istraga. Ukazuje se pri tome na potrebu za daljim ulaganjem napora, kako bi se ojačali kapaciteti za sprovođenje složenijih, naročito finansijskih istraga. Takođe, očekuju da se poveća broj uspešno vođenih proaktivnih istraga i pravnosnažno okončanih sudskih postupaka u domenu borbe protiv organizovanog kriminala. Komisija smatra da je potrebno stalno unapređenje saradnje državnih organa nadležnih za sprovođenje zakona, a naročito saradnje između policije i pravosudnih organa. Smatraju da se mora unaprediti upravljanje administrativnom linijom sa Kosovom i Metohijom, jer je po njihovoj oceni postojeća situacija „razlog za brigu“. Načelna ocena Komisije jeste da Srbija treba da preduzme značajne i dugoročno održive napore za usaglašavanje sa pravnim standardima Evropske unije u narednom, srednjoročnom periodu.

1.3. Analiza problema i preporuke

Kao što se može videti iz izveštaja Komisije, radi se o vrlo raznorodnoj materiji koja potpada pod oblast „Prostora slobode, bezbednosti i pravde“, što znatno otežava sprovođenje reformi u ovoj oblasti, ali i identifikovanje problema i izazova za Srbiju. Iako ovaj izveštaj predstavlja polaznu osnovu u opisu problema i utvrđivanju osnovnih izazova, neophodno je dati detaljniji kritički prikaz stanja, kako bi se definisali zaključci i preporuke za ovu oblast.

Pre svega, uočljivo je ponavljanje istih preporuka u nizu izveštaja Evropske komisije. Takođe, postoje tipski slučajevi problema koji se ponavljaju horizontalno, kroz sektore oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

1.3.1. Problemi kreiranja politike

Srbija ima uočljive probleme u kreiranju obuhvatnih politika u ovoj oblasti, naročito kada su u pitanju problemi čije rešavanje zahteva usklađeno delovanje više državnih institucija – ministarstava, drugih organa uprave, agencija i organa lokalne samouprave. Pri tome, postoji konfuzija oko instrumenata koji se koriste u kreiranju politike i instrumenata za njenu realizaciju, a to je, po svemu sudeći, posledica odsustva vizije koja bi vodila razvoj vladavine prava, pravosuđa i policije na rok duži od sledećeg izveštaja Evropske komisije.

Zbog toga, nema jasnih pravila kada se u Srbiji usvaja strategija razvoja neke oblasti a kada ne, kada će da je usvaja Narodna skupština, a kada Vlada. Tako, na primer, Strategiju za borbu protiv korupcije je usvojila Narodna skupština, a Strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala Vlada, dok je Strategiju razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova usvojilo samo Ministarstvo! Akcioni planovi za njihovu realizaciju kasne po nekoliko meseci ili godina, i po pravilu se ne bave resursima potrebnim za realizaciju predviđenih aktivnosti i zadataka kojima se ispunjavaju strategijski ciljevi.

Osnovni instrument kreiranja politike u Srbije je zakon, iako bi on trebalo da obezbedi regulatorni okvir kao samo jedan od potrebnih uslova za implementaciju neke politike, koja bi svoj sveobuhvatni izraz trebalo da prethodno dobije usvajanjem strategije.

Istovremeno, strategijska analiza, koja mora da obezbedi kvalitetne informacije neophodne za izbor strateških opcija, rangiranje prioriteta i formulisanje ciljeva, radi se na netransparentan način, bez uključivanja resursa civilnog društva u dovoljnoj meri, akademske i poslovne zajednice. Tako, na primer, kao jedan od velikih problema u borbi protiv trgovine ljudima jeste odsustvo centralizovane baze podataka o žrtvama trgovine ljudima, kao i odsustvo jedinstvenog pristupa u prikupljanju podataka i praćenju razvoja ovog fenomena. Državni i nedržavni organi koji se bave ovom materijom često raspolažu vrlo različitim podacima, što se objašnjava ovim nejednakim pristupom, a to je delimično posledica njihovih različitih nadležnosti u ovoj materiji.

Iz tog razloga neophodno je profesionalizovati onaj deo državnog aparata koji se bavi strateškim planiranjem. Preporuke Evropske komisije koje se odnose na policiju po pravilu već godinama ukazuju na to da ne postoji odgovarajuće strateško planiranje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, a ono je neophodno da bi se značajno povećala delotvornost rada i olakšalo planiranje budžetskih sredstava, upravljanje ljudskim resursima, određivanje prioriteta i realizacija politika.

Pri tome, treba znati da ovo Ministarstvo predstavlja jedan od najsloženijih sistema u našoj državi, sa oko 50.000 zaposlenih i velikim brojem organizacionih jedinica na različitim nivoima, a one sprovode zakone iz velikog broja oblasti. U takvim okolnostima, odsustvo dugoročnog planiranja i sistemskog mišljenja do te mere dolazi da izražaja da smo svedoci (opravdane) pobune policajaca, jer MUP već godinama nije u stanju da im, između ostalih stvari, obezbedi uniforme. Kako onda možemo očekivati da takva institucija proceni bezbednosne izazove, rizike i pretnje po javnu bezbednost građana na bilo koji rok, a kamoli da danas planira ljudske i druge resurse neophodne za njihovo kontrolisanje npr. pet godina u budućnost?

Potrebno je znatno promeniti svest političkih predstavnika građana u državnim institucijama o potrebi strateškog mišljenja i delovanja koje omogućuje merljiv napredak u skladu sa prethodno utvrđenim indikatorima. Vlada mora da usvoji hijerarhiju planskih dokumenata i procedure njihove izrade i usvajanja, kao i da ojača nadležne službe u relevantnim ministarstvima, a pre svega u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Generalnom sekretarijatu Vlade.

Analiza koja se vrši na strateškom nivou mora da uzme u obzir znanje koje poseduju akademske institucije i nevladine organizacije, ali i stalnu proveru očekivanja samih građana.

Mora se obezbediti transparentnost strateškog procesa, kako bi građani znali zašto su odabrane određene strateške opcije, a zašto su neke odbačene. Usvajanje strategija mora da prethodi usvajanju zakona u nekoj oblasti, a strategije moraju da sadrže detaljan budžet, planiran najmanje na trogodišnjem nivou.

Ne postoji odgovarajuće strateško planiranje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, a ono je neophodno da bi se značajno povećala delotvornost rada.

1.3.2. Problemi horizontalne koordinacije

Očigledni su problemi u horizontalnoj koordinaciji, potrebnoj za realizaciju sektorskih politika iz domena pravosuđa i unutrašnjih poslova. Vlada konstantno formira razne savete i radne grupe za realizaciju određenih prioriteta, koji, međutim, nemaju ni jako institucionalno uporište, niti dovoljna ovlašćenja da bi mogli samostalno da deluju. Tako smo uskraćeni za informacije o radu vladinih tela osnovanih na osnovu npr. Strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, ili o radu koordinacionog tela za sprovođenje Strategije za integrisano upravljanje granicom. Teško je reći i da li su se ikada i formirala, i ako jesu, koji su rezultati njihovog rada.

Problem nedovoljne međuresorne saradnje naročito je izražen u oblastima koje, pored bezbednosne, imaju i jaku socijalnu dimenziju, poput trgovine ljudima, migracija i azila. Različite

studije⁴ koje se bave ovim fenomenom pokazale su da je došlo do određenih promena u trendovima trgovine ljudima, jer u poslednjih nekoliko godina Srbija polako postaje zemlja porekla koju takođe karakteriše porast slučajeva interne trgovine. Takođe je primetno povećanje žrtava muškog pola i dece, što zahteva jačanje obuke u postupanju sa ovim žrtvama trgovine. Važno je i pomenuti da azilanti takođe potpadaju pod jednu od kategorija žrtava trgovine ljudima ili makar spadaju u potencijalne žrtve trgovine. Kada govorimo o institucionalnom okviru, primetan je nedostatak resursa Službe za koordinaciju i zaštitu žrtava trgovine ljudima. Imajući u vidu odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti,⁵ čini se da bi se ovaj problem mogao rešiti uključivanjem centara za socijalni rad širom Srbije.⁶

U borbi protiv trgovine ljudima poseban značaj ima i samo definisanje obima socijalnog uključivanja žrtava.

Poseban značaj u borbi protiv ovog fenomena ima i samo definisanje obima socijalnog uključivanja žrtava trgovine ljudima, što obuhvata različite faze, od njihove detekcije i identifikacije, preko rehabilitacije, kratkoročne integracije i održivog socijalnog uključivanja. Vrlo često se reintegracija žrtava shvata kao pružanje fizičke zaštite žrtvama i pronalaženje privremenog smeštaja, čime se ne obezbeđuje delotvorno i ponovno uključivanje žrtve u društvene tokove. Delimično je to posledica nedostatka finansijskih sredstava, ali i nedovoljnog shvatanja društvenog konteksta iz kojeg žrtva dolazi i koji je uslovio da postane žrtva trgovine ljudima. Potrebno je, dakle, unaprediti saradnju između organa nadležnih za trgovinu ljudima i organa nadležnih za materiju azila, imajuću u vidu porast žrtava trgovine ljudima koji su ujedno i podneli zahtev za dobijanje azila.

Odnosi između policije, tužilaštva i drugih elemenata pravosudnog sistema, carine, državnih organa u sistemu sprečavanja pranja novca, kao i zajednica u kojima policija radi, moraju biti funkcionalni, fleksibilni i podložni stalnom preispitivanju. Policija treba da proaktivno razvija ove odnose i da svaki put kada je to potrebno, traži aktivno učešće partnera.

1.3.3. Problemi u implementaciji zakonodavstva

Pomenuli smo već da se zakoni koriste kao instrument kreiranja politike u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, iako bi trebalo da preteže njihova funkcija instrumenta za realizaciju već uobličene politike države. Međutim, treba istaći da je i zakonodavna politika u ovoj oblasti nekada nepostojeća. Tako i nakon više od deset godina od demokratskih promena ostaje zakonski nerešeno pitanje privatnog obezbeđenja, po čemu je Srbija poslednja država u Evropi u kojoj ovo pitanje nije rešeno. Takođe, treba istaći da se već u prvoj godini nakon usvajanja novih propisa, javljaju toliki problemi u njihovoj primeni da su potrebne izmene i dopune. Naravno, to je posledica njihove kvaziusaglašenosti sa pravnim poretom EU, bez planiranja potrebnih resursa za primenu i bez ocene efekata implementacije novih propisa. Tipičan primer jesu propisi koji uređuju identifikaciona i putna dokumenta građana, čija je implementacija postala gorući problem zbog ponižavanja miliona građana kojima država nije u stanju da na civilizovan način omogući izdavanje lične karte i pasoša.

U poslednjih nekoliko godina došlo je do značajnog povećanja broja usvojenih zakona koji se donose u cilju usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije, naročito od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno, postalo je očigledno da postoje veliki problemi u njihovoj implementaciji, što se vidi u nepostojanju podzakonskih akata, neusklađenosti sa drugim pravnim aktima, institucijama sa slabim nadležnostima, finansijskim resursima i administrativnim kapacitetima. Moguće je, a i dešava se u praksi, da određena ma-

⁴ Više o tome videti u: Aleksandra Glavonja i Slađanja Jovanović, „Zaštita žrtava i prevencije trgovine ljudima u Srbiji“, Colorgraf, Beograd 2011, str. 50–52.

⁵ Član 41 i 206 Zakona o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“ br. 24/11.

⁶ Ne treba zaboraviti ni njihove nadležnosti propisane Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad.

terija iz prava EU bude skoro kompletno prenesena u nacionalno zakonodavstvo, a da onda ta materija bude dezavuisana ili samim tim zakonom ili nekim drugim pravnim aktom. Teoretski je moguće da svi članovi jednog pravnog akta budu usklađeni sa EU zakonodavstvom, ali da samo jedan član tog akta može naknadno obesmisлити celokupnu obavezu usklađivanja sa EU.

Tako je, na primer, izvestan napredak ostvaren u oblasti normativnog regulisanja sprečavanja pranja novca. Akcioni plan za sprovođenje strategije usvojen je u oktobru 2009. godine i ustanovljeno je koordinaciono telo. Uprava za sprečavanje pranja novca, koja deluje kao jedinica za finansijski obaveštajni rad, održala je dodatnu obuku za svoje zaposlene i sprovela aktivnosti podizanja nivoa svesti o organima izveštavanja. Nastavljeni su napori za unapređenje državne i međunarodne saradnje u istragama i procesuiranju krivičnih dela. U junu 2010. godine, Srbija je dobila status posmatrača u evroazijskoj grupi za suzbijanje pranja novca i finansiranje terorizma.

Međutim, praktični rezultati borbe za suzbijanje pranja novca ostali su slabi. I dalje postoje nedostaci u saradnji između nadležnih organa. Upravi za sprečavanje pranja novca nedostaju kapaciteti da bi se sistematski identifikovali slučajevi. Još uvek nisu usvojene smernice za identifikaciju sumnjivih transakcija. Izveštavanje je i dalje slabo, posebno van sektora bankarstva, pri čemu najveći problem predstavljaju sektor nekretnina i menjačnica. Ne postoji efikasan sistem za praćenje i analizu gotovinskih transakcija. Sudskim organima i službama za primenu zakona nedostaje ekspertiza za rešavanje slučajeva pranja novca i vođenje finansijskih istraga. Konačne presude u slučajevima pranja novca su i dalje retke.

Postoje razlozi za brigu da se određeni standardi iz EU zakonodavstva poriču pravnim rupama u zakonima ili njihovim dezavuisanjem drugim zakonima, ili čak podzakonskim aktima. Potrebno je zato da se ustanovi mehanizam koordinacije koji bi smanjio ovakvu praksu na najmanji mogući nivo.

Primećena je česta pojava da se zakoni donose bez unapred pripremljenih podzakonskih akata i da takva situacija nekada traje i do dve godine. Takođe, često se dešava da se veoma dugo čeka sa formiranjem određenih institucija i njihovom prostorno-tehničkom osposobljenošću za rad, a one su zadužene za sprovođenje određenih zakona.

Potrebno je takođe uvesti postupak sertifikacije onih državnih službenika koji mogu da pišu zakone. Najbolje bi bilo iskoristiti resurse novoosnovane Pravosudne akademije koja bi izradila i sprovela program ovog kursa.

Ubuduće bi takođe trebalo insistirati na istovremenom donošenju svih podzakonskih akata sa zakonom ili u kratkom vremenskom periodu posle njegovog stupanja na snagu.

Upravi za sprečavanje pranja novca nedostaju kapaciteti da bi se sistematski identifikovali slučajevi.

2. Opšte preporuke

Kako se Srbija polako približava dobijanju statusa kandidata, što za sobom otvara pitanje priprema za buduća pregovaranja u zadatim oblastima, neophodno je dati određene preporuke koje imaju za cilj da pripreme državne organe za vođenje pregovara, ali i da ih ubrzaju.

Opšte preporuke:

1. Poboljšati načine za kreiranje politike i to:

- a. uvođenjem strateškog planiranja i strateške analize podataka u domaći pravni sistem;
- b. izradom institucionalnih i zakonodavnih pravila za delotvorno sprovođenje strateškog planiranja;
- c. uključivanjem ostalih segmenata društva u proces strateškog planiranja;
- d. promenom svesti političkih predstavnika o značaju strateškog planiranja;
- e. profesionalizovanjem dela državnog aparata koji se bavi strateškim planiranjem.

2. Poboljšati horizontalnu koordinaciju i to:

- a. unapređenjem međuresorne saradnje, što ne podrazumeva stalno osnivanje novih organa u određenim oblastima koje potpadaju pod pravosuđe i unutrašnje poslove;
- b. unapređenjem saradnje policije, pravosudnih organa, carinskih organa i ostalih nadležnih državnih organa, u cilju jačanja funkcionalnosti i fleksibilnijeg načina rada koji je podložan stalnom preispitivanju.

3. Poboljšati primenu propisa i to:

- a. zakonodavnom aktivnošću koja podrazumeva donošenje preostalih zakona u ovoj oblasti;
- b. usvajanju zakona treba da prethodi dobra ocena stanja i ocena mogućih efekata zakona kako bi se izbegla praksa stalne izmene i dopune već usvojenih zakona;
- c. izbegavanjem doslovnog unošenja odredaba propisa EU u domaće zakone, bez shvaćanja njihovog pravog smisla i svrhe;
- d. obukom državnih službenika koji rade na izradi zakona kako bi se poboljšao kvalitet usvojenih propisa;
- e. blagovremenim usvajanje podzakonskih akata.

LITERATURA

1. Aleksandra Čavoški i Mario Reljanović, „Pravosuđe i unutrašnji poslovi u EU“, Pravni fakultet Univerzitet Union i Službeni glasnik, Beograd 2009. godine
2. Aleksandra Glavonja i Slađanja Jovanović, „Zaštita žrtava i prevencije trgovine ljudima u Srbiji“, Colorgraf, Beograd 2011;
3. Vladimir Todorić, Nikola Jovanović, „Mind the Gap – Studija o implementaciji evropskog zakonodavstva u Srbiji“, Centar za novu politiku, Beograd 2011;
4. „Reforme: politička volja i administrativni kapaciteti“, urednica: prof. dr Ana Trbović, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Beograd, 2011;
5. Dess, Lumpkin i Eisner, „Strategijski menadžment“, Data Status, Beograd, 2007;
6. Robert S. Kaplan i David P. Norton, „Alignment-Using the Balanced Scorecard to Create Corporate Synergies“, Harvard Business School Press, 2006.
7. Henry Mintzberg, „The Rise and Fall of Strategic Planning“, Prentice Hall Europe 2000;
8. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, {SEC(2011) 1208 final}, str. 9–10. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf
9. Serbia 2010 Progress Report
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/serbia_2010_progress_report.pdf
10. Serbia 2009 Progress Report
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/progress_report_2009.pdf
11. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_parafirani_sa_aneksi-ma_sr.pdf
12. Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova, 2011 – 2016,
http://www.mup.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016.h
13. Izvješće o analitičkom pregledu, Hrvatska, Poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost,
http://www.vlada.hr/preuzimanja/stajalista_pregovarackog_procesa/24_pravda_sloboda_i_sigurnost/poglavlje_24_izvjesce_o_analitickom_pregledu_pravne_stecevine

Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Republici Srbiji u procesu evropske integracije

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

prof. dr Aleksandra Čavoški
mr Dražen Maravić

Urednik

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednik

Relja Božić, koordinator Istraživačkog foruma

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić
www.dunjadesign.com

ISBN: 978-86-82391-73-9

Beograd, januar 2012.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova Istraživačkog foruma, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Balkanskog fonda za demokratiju, German Marshall fonda, niti njihovih partnera.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)(0.034.2)
347.9(497.11)(0.034.2)
351.74/.75(497.11)(0.034.2)

ЧАВОШКИ, Александра, 1975-
Pravosuđe i unutrašnji poslovi u
Republici Srbiji u procesu evropske
integracije [Elektronski izvor] / [Aleksandra
Čavoški, Dražen Maravić]. - Beograd :
Evropski pokret u Srbiji, 2012. -
(Istraživački forum)

Način dostupa (URL):
[http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/ij_pra
vo.html](http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/ij_pra
vo.html). - Nasl. sa matične strane. - Opis
izvora dana 07. 03. 2012. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. - Sadrži
bibliografiju.

ISBN 978-86-82391-73-9
1. Маравић, Дражен, 1976- [аутор]
а) Европска унија - Придруживање - Србија
б) Правосуђе - Србија с) Безбедносни
сектор - Србија
COBISS.SR-ID 189526284