

Ka beloј ŝengenskoј listi

Izveštaj o mogućnostima da se Srbija nađe na pozitivnoj listi viznog režima EU

Septembar, 2007, Beograd



Projekat „Ka beloј ŝengenskoј 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	3
I Šengenski sporazum	5
1.1. Sadržaj Sporazuma iz Šengena	6
1.2. Sadržaj Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma	7
II Uredba Saveta EU br. 539/2001 – bela i crna šengenska lista	9
III Vizni režim Srbije i potrebne reforme	12
IV Proces olakšavanja viznog režima EU prema Srbiji	14
V Sistem azilantske zaštite, readmisija, borba protiv ilegalnih migracija i neophodne reforme u Srbiji	15
4.1. Azil	15
4.2. Ilegalne migracije	18
4.2.1. Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi	19
Trgovina ljudima	20
Krijumčarenje ljudi	20
4.3. Problem readmisije	23
VI Integrisano upravljanje granicom	25
VII Uspostavljanje vladavine prava i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala	27
VIII Regionalna saradnja na prostoru jugoistočne Evrope	30
IX Preporuke	33
8.1. Opšte preporuke	33
8.2. Preporuke Vladi Republike Srbije.....	34
8.3. Preporuke Evropskoj uniji.....	37
X Prilog – Aneks I i Aneks II Uredbe Saveta EU br. 539	42

Uvod

Evropske integracije Srbije predstavljaju jedan od prioriteta rada Vlade Republike Srbije. Složen proces integracije u EU, javnosti se često predstavlja kao niz neophodnih ekonomskih i političkih reformi koje se moraju preduzeti, kako bi evropski standardi bili usvojeni i kako bi naš društveni sistem bio kompatibilan evropskom.

Međutim evropske integracije podrazumevaju i uspostavljanje politike kontrolisanja migracionih tokova. Taj segment, za EU veoma važnih i složenih pitanja, u Srbiji nikada nije bio na sistematičan i sveobuhvatan način sagledan. Nepostojanje svesti o važnosti migracija, kao fenomena, Srbiju je suočio i sa mnogim negativnim posledicama.

Ova analiza ne bavi se problemom ekonomskih migracija, odlivom mozgova, politikom zapošljavanja stranaca niti strategijom razvoja koja mora uključivati i pitanje migracione politike Srbije. Ona se bavi samo jednom negativnom posledicom odsustva migracione politike u Srbiji i trebalo bi da pruži odgovore na pitanja zbog čega je vizni režim EU prema Srbiji restriktivan i šta je to što Srbija nužno treba da učini da bi vizni režim EU bio liberalizovan.

Proces širenja EU ka istoku Evrope (dalje širenje „prostora slobode bezbednosti i prevde“) paradoksalno, sa sobom je doneo sve veće sužavanje slobode kretanja stanovnika trećih država, pa i onih koje na putu svojih evropskih integracija nisu odmakle u dovoljnoj meri. Nove članice EU: Slovenija, Slovačka, Češka Republika, Kipar, Mađarska, Malta, Litvanija, Letonija, Estonija i Poljska uspostavile su prema Srbiji restriktivan vizni režim koji je bio posledica njihove nove pozicije i obaveza koje proističu iz članstva.

Prijemom Rumunije i Bugarske u članstvo EU pred Srbiju se postavlja još jedan novi problem, a to je sloboda kretanja ljudi i robe sa prvim susedima. Rumunija je tokom 2004. godine uvela vizni režim sa tadašnjom SCG, a Bugarska je to učinila početkom 2007. godine. Vizni režim već postoji sa Mađarskom.

Situacija postaje sve teža za Srbiju, jer se „šengenski zid“ praktično već našao na polovini i dužine njene granice (Mađarska, Rumunija i Bugarska). Krajnje je vreme da se nadležni organi Srbije ozbiljno pozabave ovim pitanjem, da postanu svesni mogućnosti nove izolacije Srbije. Ta izolacija ne bi bila posledica političke odluke organa EU, već neizbežna sudbina, usled odsustva jasne državne strategije i politike u oblasti upravljanja migracijama (još konkretnije: u oblasti suzbijanja ilegalnih migracija) kompatibilna strategiji i politici Evropske unije u ovim oblastima. Strategija i politika EU u oblasti kontrole i suzbijanja ilegalnih migracija zasnovana je na standardima koji proističu iz pravnih tekovina koje svoje polazište imaju u **Šengenskom sporazumu**. Zato se one zovu i **Šengenske pravne tekovine (Shengen Aquis)**

Nesumnjivo da, kada je reč o ovom problemu, postoji izvestan stepen neobaveštenosti, ali i neznanja u našoj široj javnosti. Pitanje svrstavanja na pozitivnu listu viznog režima EU još uvek se u delu naše javnosti predstavlja kao isključivo političko pitanje. To je samo delimično tačno, jer svaka odluka koju donosi ovlašćeni organ, bilo EU ili države, zavisi od

političke volje. Ali ta politička volja mora biti utemeljena na određenim činjenicama koje zadovoljavaju odgovarajuće kriterijume.

EU je te kriterijume i odredila. Oni nisu formulisani u jasnu listu uslova, koji kada se ispune automatski treću državu svrstavaju na pozitivnu listu viznog režima EU. Oni su po svojoj strukturi opšti, pružaju mogućnost visokog stepena diskrecione ocene, ali ukazuju na određene oblasti u kojima treba napraviti jasan pomak u reformama i u implementaciji zakonskih i podzakonskih rešenja. Nadasve, ti kriterijumi su formulisani u **Uredbi Evropskog saveta br. 539 od 15. 3. 2001. godine**, o kojoj će biti posebno reči.

Procesi tranzicije, koji zapravo znače prilagođavanje našeg ekonomskog i društvenog sistema standardima koje je utvrdila EU, za građane Srbije veoma su bolni. Nizak životni standard, visoka stopa nezaposlenosti, postojanje organizovanog kriminala, spore reforme u sudstvu, policiji, državnoj upravi, kao i drugi problemi sa kojima se država susreće, kod građana Srbije stvaraju utisak da nema nikakvog napretka, te da evropska budućnost zemlje predstavlja samo san, koji se nikada neće ostvariti.

Upravo svrstavanje Srbije na belu šengensku listu predstavljao bi veliki podsticaj poljuljanoj narodnoj veri u evropske integracije. To bi upravo bio najopipljiviji rezultat evropskih integracija Srbije, a koji bi na najbolji način osetio „mali” čovek, onaj ko se često naziva gubitnikom reformi i kome se bolja budućnost obećava tek na kraju tranzicionog procesa. Puno bi dobili mladi, zatim poslovni ljudi, civilno društvo, svi građani Srbije.

Prema podacima istraživanja, koje je tokom 2004. godine sproveo „Stratedžik marketing”, čak 70 odsto studenata u tadašnjoj SCG nikada nije bilo u inostranstvu. Govoreći o putovanjima građana Srbije, potpredsednik vlade Božidar Đelić je istakao da samo 12,9 odsto građana Srbije, izuzimajući Kosovo, ima važeći pasoš. "Iza toga se krije velika regionalna neujednačenost, jer 22 odsto građana Kragujevca ima pasoš, 18 odsto stanovnika Beograda, 16 odsto u Novom Sadu, a samo šest odsto u Pirotu."¹

„Nemam pasoš i nikada nisam bio u inostranstvu. Nisam uspeo da sakupim dovoljno novca da bih putovao. Uz studiranje morao sam da radim kako bi moja porodica stekla dodatni prihod i preživela teška vremena”,² reči su dvadesetosmogodišnjeg absolventa medicine iz Kragujevca.

Teška ekonomska situacija i postojanje viznog režima EU prema Srbiji kod mladih ljudi stvara potrebu da racionalizuju činjenicu da retko odnosno nikada ne putuju u inostranstvo. „Ne mislim da sam mnogo izgubila zato što nisam bila u nekoj od evropskih zemalja. Pretpostavljam da mogu da se steknu nova iskustva na putovanjima, ali ona nisu od presudne važnosti.”³ Minimiziranje značaja putovanja u inostranstvo uvođenjem samoizolacije mladih ljudi, što direktno utiče na njihovu budućnost.

Predstavnici pojedinih zemalja članica EU problem viznog režima posmatraju iz drugog ugla. Ističe se da procedura za dobijanje viza i nije „mnogo komplikovanija od, na primer, rezervisanja smeštaja u nekom hotelu (...). Godišnje izdamo preko 70.000 viza, ali neke građane moramo i da odbijemo, i taj broj se kreće između 12 i 14 odsto, što je znatan broj

¹ <http://www.blic.co.yu/politika.php?id=9769>

² Blic”, 22. oktobar 2005.

³ Ibid

(...). Kada primetimo da je deo dokumentacije lažan ili falsifikovan, ili su navedeni lažni podaci, moramo da odbijemo zahtev (...).

„Tačno je da je vizni režim uspostavljen između ostalog i kao deo sankcija prema režimu Slobodana Miloševića. Ali, to što je vizni režim i danas na snazi ne znači da i dalje traju sankcije. To je pogrešna interpretacija. Za to postoje neki konkretni i činjenični razlozi, a koji ne mogu da se otklone od danas do sutra, kako bi se uspostavila liberalizacija viznog režima. A oni pre svega leže u funkcionisanju organa vaše države.”⁴

Sasvim je sigurno da nije reč o sankcijama prema Srbiji, ali jedna vrsta izolacije postoji, a njene posledice mogu biti vrlo opasne i za Srbiju i za region.

„Sigurno da postoji veza između toga što mladi ljudi ne mogu da putuju i činjenice da veliki broj političkih pristalica u zemlji ima stranke koje su netolerantne i ksenofobične. Izolacija donosi ksenofobiju, distancu prema strancima, pothranjuje teorije zavere, čak i mržnju.”⁵

Probleme sa viznim režimom imaju i privrednici. U nešto povoljnijoj situaciji su oni koji već godinama sarađuju sa partnerima iz EU, ali i oni imaju probleme. „Nama su veći problem novoprimljene države EU, koje nisu deo Šengenskog sporazuma. Njihove vize čekamo duže, nego šengenske.”⁶

Očigledno je da postojanje viznog režima EU prema Srbiji predstavlja veliki problem i posledice su sve teže. Ovo je poslednji momenat da država problem ograničene slobode kretanja građana Srbije postavi kao prioritetan. Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije svrstavanje Srbije na belu šengensku listu označio je kao jedan od prioritetnih ciljeva aktuelne Vlade Srbije. „Prioritet Vlade Srbije je ulazak u Evropsku uniju i u tom pogledu je naš zadatak da do kraja 2008. ili početkom 2009. godine dođemo na "belu šengen" listu, što jeste realno.”⁷

Biti na beloj šengenskoj listi znači dosegnuti jedno od ključnih vrednosti EU, a to je sloboda kretanja ljudi. Odsustvo redova ispred ambasada zapadnoevropskih država i slobodan prelaz granica kod građana Srbije stvorili bi osećaj da, konačno, pripadaju zajednici evropskih naroda.

I Šengenski sporazum

Jedna od najvećih fascinacija koju doživljavamo svaki put kada putujemo u EU svakako je činjenica da svoju putnu ispravu pokazujemo samo dva puta – kada se na teritoriju EU ulazi, i kada se iz nje izlazi. Mnogi, međutim, ne znaju da je upravo Šengenski sporazum i Konvencija o njegovom sprovođenju razlog zbog koga unutar EU danas gotovo i da ne postoje granice.

⁴ Bernard Hauer, šef vizno-konzularnog odeljenja ambasade SR Nemačke, preuzeto iz teksta „Kada će naši građani putovati bez viza u Evropu”, nedeljnik „Vreme”, 6. 10. 2005, str. 37. Iako je ova primedba bila izrečena pre dve godine neophodne zakonske reforme u Srbiji još nisu sprovedene

⁵ Dr Žarko Trebješanin, preuzeto „Blic”, 22. oktobar 2005.

⁶ Branko Bešević, direktor PP „Unitrag”, Grupa 484, Okrugli sto „Ka beloj šengenskoj listi”, Užice, 18. 10. 2005. godine

⁷ Ksenija Milivojević, savetnica potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije, dnevni list „Danas”, <http://www.danas.co.yu/20070612/hronika1.html#0>

Luksemburški gradić Šengen, smešten na granici Nemačke i Francuske, za najveći broj Evropljana ostao bi potpuno nepoznat da u njemu 1985. godine **Belgija, Holandija, Luksemburg, Francuska i Nemačka** nisu potpisale sporazum koji danas nazivamo Šengenskim sporazumom. Tačno pet godina kasnije potpisana je i Konvencija o sprovođenju Šengenskog sporazuma uz usvajanje i šest deklaracija (na članove 4; 71 tačka 2, 121, 132, 139). Usvojena su i dva dodatna teksta, potpisana sa Konvencijom:

- *Protokol*, koji sadrži zajedničku deklaraciju o nemačkom ujedinjenju i tri unilateralne deklaracije (dve koje je potpisala Savezna Republika Nemačka, a jednu Kraljevina Belgija),
- *Zajednička deklaracija* ministara i državnih sekretara, koja u sebi sadrži prioriteta pitanja, koja će biti razmatrana u budućnosti.

Konvenciji su potom pristupale i ostale zemlje članice EU: **Italija** (27. 11. 1990. godine); **Španija** i **Portugal** (25. 6. 1991. godine); **Grčka** (6. 11. 1992. godine); **Danska** je, posle statusa posmatrača, postala punopravni potpisnik, zajedno sa **Finskom, Švedskom, Norveškom i Islandom**, (25. 3. 2001. godine). Treba napomenuti da **Norveška i Island** nisu članice EU, ali se po posebnom sporazumu sa EU smatraju punopravnim članicama šengenskog sistema. **Austrija** je 1995. godine takođe usvojila i počela u potpunosti da primenjuje ovaj sporazum.

Velika Britanija i Irska nisu potpisale Šengenski sporazum zbog toga što je za njihove vlade neprihvatljivo ukidanje unutrašnjih granica, ali su pristale da sarađuju u pojedinim oblastima i nisu ostale izolovane i potpuno van šengenskog sistema.

Danas Šengenski sporazum ima 15 članica, s tim da su daleko odmakle pripreme za priključenje u Šengenski sistem još 10 novih članica EU.

Kako je *Ekspertska grupa (VC Experts Group Research)* ukazala, Šengenski sporazum na indirektan ili direktan način vezuje se za pravo EU. Tako, član 140. Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma određuje da samo članice EU mogu postati i članice šengenskog sistema; član 134. ukazuje da će se norme ovog sporazuma primenjivati jedino ukoliko su usaglašene sa odredbama evropskog zakonodavstva itd.

Sa druge strane, Šengenski sporazum i Konvencija o primeni Šengenskog sporazuma polazna su osnova svih donetih propisa EU, kojima se regulišu pitanja viza, azila, migracija i kontrole granica. Svi ti propisi deo su pravnih tekovina EU, poznatijih kao *acquis communautaire*.

1.1. Sadržaj Sporazuma iz Šengena

I Šengenski sporazum i Konvencija o primeni Šengenskog sporazuma imaju vrlo složenu strukturu. Samim čitanjem ovih dokumenata, ali i praćenjem ranijih istraživanja, poput onog koje je objavila pomenuta grupa eksperata, sva kompleksnost ovih akata dolazi do punog izražaja.

Pun naziv ovog Sporazuma glasi: „Sporazum između vlada država ekonomske unije Beneluksa, Savezne Republike Nemačke i Republike Francuske o postupnom prestanku provera na njihovim zajedničkim granicama”. Sporazum je sastavljen iz dva dela. Prvi se odnosi na „*Kratkoročne mere*”, koje treba preduzeti od momenta kada je Sporazum stupio

na snagu pa do potpunog prestanka kontrole granica, dok je drugi deo posvećen „*Dugoročnim merama*”.

Prvi deo najviše se bavi: policijskom i carinskom kontrolom graničnih prelaza, sa naglaskom na vizuelni pregled automobila bez njihovog zaustavljanja – olakšan pregled vozila državljana zemalja potpisnica, njihovim označavanjem – koordinacijom politike viza, kako bi se izbegle negativne konsekvence smanjenja kontrole u oblastima ilegalnih migracija i sigurnosti itd.

Drugi deo posvećen je: potpunom prestanku kontrole međusobnih granica i prebacivanju kontrole na spoljne granice država članica, uz dodatne mere sigurnosti protiv ilegalnih migracija; policijskoj saradnji u oblasti prevencije i istrage kriminalnih aktivnosti; usklađivanju legislative u oblasti borbe protiv trgovine narkoticima, oružja, eksploziva itd.

Svoju punu afirmaciju Sporazum će doživeti usvajanjem Konvencije o njegovoj primeni.

1.2. Sadržaj Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma

Konvencija se sastoji od četiri konstitutivna dela. Prvi deo Konvencije, kako je to i uobičajeno, nosi naziv „**Definicije**” i pruža objašnjenja ključnih pojmova koji se u tekstu nalaze. Drugi deo je „**Prestanak provera na unutrašnjim granicama i kretanje ljudi**”. Treći deo je „**Policija i sigurnost**”, a četvrti i poslednji deo Konvencije posvećen je „**Šengenskom informativnom sistemu**”.

Prvi deo Konvencije sadrži definicije trinaest ključnih termina od kojih su najvažniji oni koji se odnose na unutrašnje granice, spoljne granice i pojam stranca.

Pojam *unutrašnjih granica* odnosi se na zajedničku granicu na kopnu, obuhvata aerodrome za unutrašnje letove, morske luke, isključivo brodski prevoz od luka i do njih, unutar teritorije država ugovornih strana.

Pojam *spoljnih granica* odnosi se na kopnene i morske granice, aerodrome i morske luke, koje nisu obuhvaćene pojmom unutrašnjih granica.

Pojam *stranca* odnosi se na svaku osobu koja nije državljanin države članice EU.

Pojam *prijavljenog stranca* odnosi se na stranca koji se nalazi u Šengenskom informacionom sistemu, kao osoba kojoj nije dozvoljen ulazak na teritoriju zemalja Šengenskog sporazuma.

Drugi deo Konvencije predstavlja najvažniji deo, jer uređuje oblast koja se odnosi na prestanak postojanja unutrašnjih granica, između ugovornih strana. Konačno je stvoren prostor unutar evropskog kontinenta, u kome je moguć slobodan protok ljudi i robe. Određeno je da se unutrašnje granice mogu proći bilo gde, čime je ograničenje njihovog prelaska, samo na graničnim prelazima, zauvek prestalo.

Za razliku od unutrašnjih granica, spoljne granice dobile su poseban značaj. To se čini i logičnim, ukoliko se u obzir uzme i činjenica da granice između ugovornih strana više ne postoje. Spoljne granice, koje se ponekad nazivaju i „šengenskim zidom”, kontrolišu se standardnim procedurama, regulisanim unutrašnjim aktima ugovornih strana, ali u skladu sa principima Konvencije, uz poštovanje interesa svih država članica. Ovo je vrlo važan momenat: konačno, težište zaštite granica, sa državnih, prenosi se na granice država članica prema trećim zemljama, državama koje nisu članice EU. Time se svest Evropljana okreće ka zaštiti onog što je zajedničko, evropsko. Granica Holandije, recimo, štiti se u

Grčkoj, koja je zemlja sa spoljnom granicom. Predviđen je čitav niz mera kontrole spoljnih granica: od posedovanja neophodnih dokumenata za prelaz granice, do propisa koji određuju kontrolu izlaska sa teritorije zemalja članica, uz poštovanje interesa svih zemalja članica.

Treći deo Konvencije odnosi se na saradnju policijskih organa zemalja članica. Čitav mehanizam je postavljen s ciljem razmene odgovarajućih informacija, prekogranične potrage, zaštite spoljnih granica itd.

Odredbe ovog dela Konvencije pokazale su i da je princip apsolutne suverenosti država postao deo istorije razvoja država, kao subjekata međunarodnog prava. To potvrđuje mogućnost da policijski organi jedne države članice gone osumnjičene i na teritoriji druge, uz prethodno dobijeno odobrenje. Ostaju, međutim, i ograničenja, kao što je već pomenuto odobrenje odnosno da je za to delo moguće izručenje. Ova ograničenja prestaju u slučaju hitnosti postupanja, ali pod dva uslova: momentalno obaveštavanje nadležnog organa druge države članice i podnošenje, bez odlaganja, zahteva za pravnu pomoć.

Četvrti deo Konvencije posvećen je Šengenskom informacionom sistemu. Ovaj sistem je u upotrebi od 1995. godine. „Prvih sedam država koje su učestvovala u razmeni informacija bile su Nemačka, Belgija, Holandija, Španija, Francuska, Luksemburg i Portugal. Tokom 1997. godine Austrija, Grčka i Italija su se pridružile. Poslednjih pet država (Danska, Finska, Island, Norveška i Švedska) pridružilo se 2000. godine.”⁸

Svrha postojanja Šengenskog informacionog sistema, kako to određuje član 93. Konvencije o primeni Šengenskog sporazuma, jeste da u skladu sa odredbama Konvencije, održava red i sigurnost, uključujući tu i sigurnost država, te da obezbedi primenu odredaba Konvencije, koji se odnose na kretanje ljudi teritorijom država članica, koristeći informacije koje se prenose samim sistemom.

Šengenski informacioni sistem sastoji se od *Centralne službe za tehničku pomoć*, sa sedištem u Strazburu, i *Nacionalne banke podataka*, koja se nalazi u svakoj zemlji članici.

„Početkom 2001. godine, devet miliona naloga za hapšenje i upozorenja i dva miliona ličnih podataka bilo je uneto u Informacioni sistem.”⁹

Postoje dve vrste informacija koje se unose u ovaj sistem. To su pre svega podaci koji se odnose na određenu kategoriju ljudi, odnosno vozila i predmeta, navedenih u samoj konvenciji. „U principu, sistem sadrži samo informacije trajnog karaktera, dok druge nisu predmet unosa.”¹⁰

Pristup podacima koje sadrži ovaj sistem reguliše se unutrašnjim zakonskim rešenjima. Pristup sistemu, kao i mogućnost da se informacija traži, dozvoljen je onim državnim organima i institucijama koji se bave kontrolom granica, carini, policiji, kao i posebnim telima ovlašćenim za koordinaciju ovih organa, telima zaduženim za izdavanje viza itd.

⁸ VC Experts Group Research, Liberalisation of Visa Regime in the Region of South Eastern Europe, 2003

⁹ Ibid

¹⁰ Ibid

Konvencija garantuje zaštitu podataka unetih u sistem – postoje stroge zabrane korišćenja i premeštanja (kopiranja) informacija koje se u sistemu nalaze.

II Uredba Saveta EU br. 539/2001 – bela (Anex II) i crna (Anex I) šengenska lista

Da li se još neko seća slogana „Evropa bez granica”? To je bila vrlo česta poruka, koja je po celoj Evropi budila san o jedinstvenom evropskom prostoru, na kome će ujedinjeni i slobodni Evropljani slobodno putovati, trgovati, razmenjivati znanja i iskustva. A kako je danas, petnaest godina kasnije?

Građani velikog broja država istočne Evrope i zapadnog Balkana, u ovom trenutku, ne mogu dosegnuti jedno od osnovnih ljudskih prava, prava na kojima i sama EU počiva – slobodu kretanja. Kao da je pad berlinskog zida zapravo bio uvod u pravljenje jednog novog – „šengenskog”. Ovaj prvi je svojim nestankom i rušenjem simbolično ujedinio Nemačku, a ovaj drugi je podelio Evropu i Evropljane baš u trenutku kada je „Evropa bez granica” postala jedna od najsnažnijih poruka koja je do ovih prostora dopirala sa zapadne strane kontinenta.

Od 1990. godine „šengenski zid” postajao je sve čvršći, neprobojniji. EU je dugo tražila rešenja za zemlje koje su ostale van zone primene Šengenskog sporazma. Konačno, Savet EU, 15. marta 2001. godine, doneo je Uredbu kojom je utvrdio kriterijume koje državljanima zemalja koje su izvan zone primene Šengenskog sporazuma, tzv. »treće zemlje« moraju zadovoljiti da bi na teritoriju EU mogli ulaziti bez viza.

U tački 5 uvodnog dela Uredbe stoji: „Odlučivanje o trećim državama čiji će državljani biti obavezni da pribave vizu, odnosno onima koji će od te obaveze biti izuzeti, zasniva se na pažljivom procenjivanju, **u svakom konkretnom slučaju**, niza kriterijuma, koji se između ostalog odnose na **ilegalne migracije, državnu politiku i bezbednost, odnose EU i trećih zemalja**, pri čemu se posebno vodi računa i o implikacijama **koje se tiču regionalne usklađenosti i reciprociteta.**” K II

Kriterijum I: ilegalne migracije (nelegalno doseljavanje)

S ciljem kontrole ilegalnih migracija, EU prati i analizira:

- **zakone i administrativne postupke** treće zemlje kojima se reguliše materija ilegalnog prelaska granice, sprečava ilegalno useljavanje i iseljavanje, putne isprave i državljanstvo
- propise i administrativnu praksu u oblasti **viznog režima**
- ljudske resurse i materijalna sredstva koja se usmeravaju u **kontrolu granice**, te planove zemlje u tom smislu
- **statističke podatke** o ulascima, izlascima, odbijanju ulazaka i proterivanju državljana zemlje o kojoj je reč, kao i stranaca koji dolaze iz te zemlje
- statističke podatke o **zahtevima za azil** državljana odnosne zemlje podnetim u EU
- da li je postupak dobijanja **azilantske zaštite** u odnosnoj zemlji u skladu sa Ženevskom konvencijom o statusu izbeglica i Njujorškim protokolom iz 1967.
- stanje u vezi sa **repatrijacijom (readmisijom)** državljana treće zemlje koji nelegalno borave u državama EU. Procenjuje se funkcionisanje sporazuma o readmisiji zaključenih između treće zemlje i članica EU. Procenjuje se spremnost treće zemlje da zaključuje ugovore o readmisiji sa EU i drugim državama

Kriterijum II: državna politika i bezbednost

Javni red i bezbednost u EU ne smeju da budu ugroženi. Procena rizika podrazumeva analizu o postojanju **poverenja u državne strukture i sposobnost treće zemlje da se suprotstavlja pretnjama sopstvenoj stabilnosti.**

U tom cilju EU analizira:

- Zakon o korupciji i borbu protiv organizovanog kriminala (npr. pranje novca, trgovina ljudima), kao i napore koje treća zemlja ulaže **u borbi protiv zloupotreba žena i dece**
- donošenje i primenu propisa i drugih mera koje treća zemlja preduzima **u borbi protiv organizovanog kriminala**, a posebno transnacionalnog
- i procenjuje rizike koji mogu nastati po EU zbog **nasilničkog i ekonomskog kriminala** (npr. krijumčarenja alkohola, nafte, droge, cigareta), kao i prostitucije, u vezi sa rizikom od AIDS-a
- rizike od povećanja broja **ilegalnih radnika**, a s tim u vezi uticaj organizovanog kriminala ne treba da bude potcenjen
- **učestće treće zemlje u saradnji** u okviru međunarodnih konvencija o pružanju pravne pomoći, kao i efikasnost postupaka te zemlje u policijskoj saradnji ili saradnji u oblasti pravosuđa sa članicama EU
- **efikasnost saradnje između domaćih organa i organa treće države**, a posebno pogranične straže, policije, carine i tužilaštva
- **odgovarajuće informacije i statističke podatke** koji se odnose na državljane treće zemlje (optužnice za izvršena krivična dela, krivične osude, učestalost zločina, nivo životnog standarda, socijalnu stabilnost)
- podatke **o bezbednosti dokumenata** (npr. uključivanje biometričkih podataka), kao i mogućnost falsifikovanja. Analizira propise i administrativne postupke koji se odnose na **izdavanje i zamenu putnih isprava**. Analizira i **rizike** u ovim oblastima.

Kriterijum III: Odnos Evropske unije i trećih zemalja

Sloboda kretanja jedno je od osnovnih ljudskih prava. Biti na beloj Šengen listi znači imati slobodu kretanja unutar zemalja potpisnica Šengenskog sporazuma. Politički je neopravdano da EU omogućiti slobodu kretanja na teritoriji Šengenskog sporazuma, a da sama treća zemlja tu slobodu ne omogućava svojim državljanima.

Zato EU analizira:

- propise treće zemlje **o slobodi kretanja** sopstvenih državljana
- zakonske uslove za postupak **izdavanja pasoša**
- i proverava da li su, na osnovu navedenih propisa, prava državljana **ograničena usled diskriminacije** na rasnoj, verskoj, etničkoj osnovi, odnosno na osnovi religije ili političkog mišljenja
- situaciju **u oblasti prava manjina**

Kriterijum IV – reciprocitet i regionalna usklađenost

U okviru ovog kriterijuma EU posmatra, pre svega, političke posledice svog odnosa sa državama iz regiona u kome se nalazi zemlja koja dospeva na belu Šengen listu.

Da bi treća zemlja dospela na belu Šengen listu pretpostavka je da isti tretman daje *svim* članicama EU.

Reč je o sveobuhvatnom reciprocitetu, kako u pogledu dužine boravka, tako i u pogledu teritorijalnog obuhvatanja.

Savet EU, poštujući kriterijume koje je sam odredio, u Aneksu I Uredbe, formirao je listu država čijim državljanima je potrebna viza za ulazak u EU (**crna lista**) i u Aneksu II (**bela lista**) odredio države (shodno članu 1, stav 2) čiji državljani na teritoriji EU mogu ulaziti bez vize i boraviti ne duže od tri meseca. U ovim aneksima se nalaze ne samo evropske države, nego sve zemlje sveta.

Kada je reč o evropskim državama, situacija je sledeća:¹¹

- **zemlje koje su na beloj šengenskoj listi, a u međuvremenu su postale i članice EU:**

1. Kipar
2. Češka Republika
3. Estonija
4. Mađarska
5. Letonija
6. Litvanija
7. Malta
8. Poljska
9. Slovačka
10. Slovenija
11. Bugarska
12. Rumunija

- **zemlje koje su na beloj šengenskoj listi, ali nisu članice EU (Anex II):**

1. Andora
2. Hrvatska
3. Monako
4. San Marino
5. Vatikan
6. Švajcarska

- **zemlje na crnoj šengenskoj listi (Aneks I)**

1. Albanija
2. Belorusija
3. Bosna i Hercegovina
4. Srbija
5. Crna Gora
6. Makedonija
7. Moldavija
8. Rusija
9. Turska
10. Ukrajina

Posebno je interesantan primer Rumunije. „Rumunija je uslovno bila svrstana u Aneks II Uredbe. Na zahtev Evropske komisije, Rumunija je morala da informiše o politici suzbijanja ilegalnih migracija svojih državljanina, koji su prebivali na prostoru zemalja Šengenskog sporazuma, uključujući tu i odgovor na pitanje u vezi sa repatrijacijom tih

¹¹ U prilogu teksta nalaze se pozitivna i negativna lista viznog režima EU

lica.”¹² Kasnije je Evropska komisija registrovala napredak Rumunije po ovom pitanju i predložila Savetu EU, da Rumuniju svrsta na belu šengensku listu odnosno među zemlje čijim državljanima se ne traži viza prilikom ulaska u EU.¹³

Postoje i drugačiji primeri. „Ekvador je 2003. godine, sa bele šengenske liste (Aneks II) postavljen na crnu listu (Aneks I). Evropska komisija je procenila da Ekvador više ne zadovoljava postavljene kriterijume i predložila Savetu EU svrstavanje na crnu listu.”¹⁴

Iako nije do kraja jasno kojim se sve razlozima rukovodio Savet EU prilikom sastavljanja pomenutih aneksa, jer nije bilo dovoljno transparentnosti, niti javne debate”,¹⁵ postoji jasna mogućnost da se uz preduzimanje konkretnih reformskih poteza u oblastima koje EU zahteva, dođe do pomaka, te prelaska sa crne na belu šengensku listu. Evropska komisija vrlo pažljivo prati svaki reformski korak. To je dobar znak za sve zemlje zapadnog Balkana, prema kojima EU ima uspostavljen vizni režim, da započete reforme nastave punim intenzitetom kako bi svojim građanima obezbedile mogućnost slobodnog putovanja u EU, i pre formalnog prijema u članstvo. Biti na beloj šengenskoj listi veliko je ohrabrenje za građane zemalja koje članstvu teže, i predstavlja najveći rezultat koji se u tranzicionom periodu može ostvariti, a da običnom čoveku bude očigledan i potpuno jasan.

Pažljivim čitanjem Uredbe Saveta EU 539/2001, zajedničke izjave sa samita u Solunu, te dokumenta Central Europe and Central Asia, Meeting doc. 309/03 od 3. 10. 2003. godine, jasno se mogu odrediti oblasti u kojima je neophodno izvršiti korenite reforme:

- uspostavljanje jedinstvenog i funkcionalnog viznog režima
- uspostavljanje efikasnog sistema azilantske zaštite
- zaključivanje i sprovođenje sporazuma o readmisiji sa zemljama EU
- borba protiv ilegalnih migracija
- integrisano upravljanje granicama
- razvijanje regionalne saradnje i jačanje saradnje sa EU
- uspostavljanje vladavine prava i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

III Vizni režim Srbije i potrebne reforme

Vizni sistem jedne države je kompleksna celina političkih odluka, propisa, institucija i mehanizama koji funkcionisu po utvrđenim postupcima, kojima se omogućava ili sprečava kretanje stranaca preko državne granice. Vizni sistem ima dva elementa: vizni režim i sistem izdavanja viza.

Vizni režim predstavlja deo spoljne politike države kojim ona utvrđuje svoje odnose sa drugim državama u oblasti slobode kretanja ljudi.

¹² VC Experts Group Research, Liberalisation of Visa Regime in the Region of South Eastern Europe, 2003

¹³ COUNCIL REGULATION (EC) No 2414/2001 of 7 December 2001

¹⁴ Milorad Ivanović, Grupa 484, Okrugli sto, „Ka beloj šengenskoj listi”, 18. 10. 2005. godine, Užice (COUNCIL REGULATION (EC) No 453/2003 of 6 March 2003)

¹⁵ www.statewatch.org

Sistem izdavanja viza čine propisi koji reulišu postupak izdavanja viza, državni organi koji su nadležni za izdavanje viza i mehanizam izdavanja viza zasnovan na tačno utvrđenim procedurama

Svaka država, kao međunarodni subjekt, ima jedinstven vizni sistem. Tu jedinstvenost garantuje vizni režim, koji je deo viznog sistema, kroz koji se sprovodi spoljna politika država odnosno sistem izdavanja viza, koji čine propisi i mehanizmi izdavanja viza regulisani zakonom.

Budući vizni sistem Srbije, usklađen sa standardima EU, trebalo bi da poznaje sledeće vrste viza: *aerodromsku tranzitnu vizu (viza A); tranzitnu vizu (viza B); vizu za kratak boravak (viza C); vizu za duži boravak (viza D)*. Na osnovu Uredbe Saveta EU, br. 415/2003 od 27. februara 2003. godine, koja se tiče izdavanja viza na granici, organizaciona jedinica, nadležna za kontrolu prelaska državne granice, **izuzetno i u posebno opravdanim slučajevima**, može izdati vizu za kratki boravak, odnosno tranzitnu vizu strancu koji dokaže da **iz opravdanih razloga** nije mogao da pribavi vizu u diplomatsko-konzularnom predstavništvu.

Najvažniji propis, koji se tiče položaja stranaca jeste **zakon o kretanju i boravku i stranaca** usvojen daleke 1980. godine. „Mada je u vreme donošenja ocenjen kao progresivan, vremenom je ovaj zakon kako u svojim materijalno-pravnim tako i u procesno-pravnim odredbama postao prevaziđen”¹⁶. U prilog ovoj konstataciji ide i odredba člana 2 zakona koja utvrđuje dužnosti stranca za vreme boravka u *Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji* odnosno odredba člana 4, koja ovlašćuje *organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice da svojim aktima utvrde režim kretanja i boravka stranaca u tim organizacijama odnosno zajednicama*

Iskorak, koji je neophodan da bi se politika izdavanja viza približila standardima EU, jeste donošenje **zakona o strancima Republike Srbije**. Ovaj zakon bi trebalo da sadrži i odredbe koji se odnose na funkcionisanje sistema izdavanja viza i donese rešenja zasnovana na evropskim standardima uspostavljenim Konvencijom o primeni Šengenskog sporazuma, kao i drugim akatima iz ove oblasti. Zakon bi, pored uvodnih odredbi i značenja izraza koje upotrebljava, trebalo da sadrži i odredbe koje regulišu: *uslove ulaska, uslove ulaska bez viza, pojam vize i vrste viza, organe nadležne u postupku za izdavanje viza, postupak podnošenja zahteva za izdavanje viza u diplomatskom ili konzularnom predstavništvu, postupak donošenja odluke o izdavanju viza u diplomatskom ili konzularnom predstavništvu, postupak izdavanja viza na granici, postupak poništavanja vize, način obaveštavanja o odbijanju zahteva za vizu, određenje pojma centralnog organa za vize i njegovu nadležnost, određenje koji podaci o strancima za koje je izdato upozorenje s ciljem zabrane ulaska mogu biti uneti u datoteku, jasno određenje ko ima pristup podacima; pravo stranca da zahteva ispravku, uklanjanje ili pribavljanje informacije i mogućnost kompenzacije; zaštitu ličnih podataka; pravo stranaca na pristup ličnim podacima; promenu netačnih ili nezakonito unetih podataka; reviziju baze podataka; rokove čuvanja ličnih podataka; zajedničku nadzornu komisiju, odgovornost za štetu, bezbednost podataka; konzularnu saradnju na lokalnom nivou; zastupanje u trećim državama*. Verujemo da je dobar deo ovih rešenja obuhvaćen u zakonu o strancima koji je u završnoj fazi priprema.

¹⁶ MHPK, Azil- univerzalni i regionalni dokumenti, str. 5, 2004

Važan zakon iz ove oblasti usvojen je tokom 2006 godine, ali se još uvek ne primenjuje. To je **zakona o ličnoj karti**, dok se usvajanje **zakona o putnim ispravama** očekuje do kraja 2007 godine.¹⁷ Ovi propisi trebalo bi da utvrde najviši stepen zaštite dokumenata. „MUP Republike Srbije ima najsavremeniju i najmoderniju opremu za izradu bezbednih dokumenata.“¹⁸ „Stručnjaci MUP-a RS razvili su sopstveni tip zaštite dokumenata, u skladu sa najvišim postavljenim standardima. To je dokaz da imamo ljude koji poseduju vrhunsko znanje koje možemo prodavati drugima.“¹⁹

Istovremeno, sa pripremama propisa iz ove oblasti moraju se preduzeti neophodni koraci i na razradi modela viznog sistema zasnovanog na informatičkoj tehnologiji kako bi na taj način bilo garantovno ispunjavanje svetskih i evropskih standarda u oblasti izdavanja sigurnih viza.

Iz svih ovih zakona proizaći će i odgovarajuća podzakonska rešenja. Samo u oblasti viza neophodno je usvojiti preko 40 različitih podzakonskih akata - uredbi, odluka i drugih propisa. Reč je o obimnom poslu koji je moguće obaviti, ali uz jasno izraženu **političku volju** da se to i uradi.

EU će i dalje nastaviti da insistira na reformama i u ovoj oblasti. Dovoljna opomena za nadležne državne organe trebalo bi da bude i činjenica da u već zaključenim sporazumima EU i Hrvatske i Makedonije o stabilizaciji i pridruživanju postoje po dva člana upravo posvećena vizama, kontroli granice, azilu i migracijama.²⁰

IV Proces olakšavanja viznog režima EU prema Srbiji

Posle perioda konstantnog zaoštavanja viznog režima EU prema Srbiji i drugim zemljama zapadnog Balkana, započeo je proces koji bi u konačnom trebao da dovede do svrstavanja država sa ovog područja na belu šengensku listu.

Očigledno je u Evropskoj komisiji i Savetu EU sazrelo uverenje da se proces evropskih integracija ne može uspešno sprovesti u situaciji kada građani zemalja zapadnog Balkana niti u najmanjoj meri mogu osetiti mogućnost olakšanog kretanja ka zemljama EU. Svakako da je doprinos civilnog društva u Srbiji veliki kada je reč o promeni politike EU o ovom problemu, ali tek slede veliki naponi koje moraju uložiti i državni organi kako bi Srbija dospela na pozitivnu listu viznog režima EU.

To su i stavovi Evropske komisije, koje je u više navrata ponovio zamenik predsednika Evropske komisije Franko Fratini: „ Sa moje strane, mogu da kažem, da je liberalizacija viznog režima i cilj EU. To stalno moramo imati na umu. Ali to je ipak **dugoročan cilj**.“²¹

Ono što je EU ponudila Srbiji i ostalim zemljama ovog područja jeste olakšavanje viznog režima. Odlukom Saveta EU od 13 i 14. 11. 2006. godine, usvojen je mandat za zaključivanje sporazuma o viznim olakšicama i readmisiji između EU i zemalja zapadnog

¹⁷ U vreme nastanka ovog dokumenta, u toku je načelna rasprava u Skupštini Srbije o zakonu o putnim ispravama

¹⁸ Nenad Banović, šef odseka za strance MUP-a RS, razgovor sa predstavnicima Grupe 484, avgust 2005.

¹⁹ Milorad Ivanović, Grupa 484, Okrugli sto „Ka beloj šengenskoj listi“, Subotica, 26. 10. 2005. godine.

²⁰ Neophodnost reformi u oblasti vizne politike i neophodnost usvajanja novog zakona o strancima sugeriše i Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u oblasti evropskih integracija za 2006 godinu, str 35

²¹ Franko Fratini, EU i zapadni Balkan: Vize, azil, imigracija, Konferencija Evropskog Policy Centra, 30.11. 2005.

Balkana. Sporazumom o viznim olakšicama²², koji je potpisan 18. 09. 2007. godine od strane predstavnika EU i Vlade Republike Srbije predviđa se olakšana procedura izdavanja viza za pojedine kategorije stanovnika Srbije. Spremnost na otvaranje dijaloga o liberalizaciji viznog režima, takođe nije sporana za Evropsku komisiju. „ Prvi cilj je puna primena sporazuma o viznim olakšicama do kraja godine“, istakao je Fratini. "Zatim, potrebno je stvoriti sveobuhvatan dijalog o liberalizaciji viznog režima", naglasio je evropski komesar."²³

„Vizne olakšice će važiti za poslovni svet, studente, osnovce i srednjoškolce, eksperte, slobodne profesije poput lekara, advokata i arhitekata, sportiste, umetnike i kulturne radnike, aktiviste civilnog društva i zaposlene u nevladinom sektoru, novinare, pripadnike verskih zajednica i druge kategorije. Vizne olakšice će uključivati i neka turistička putovanja, pod uslovom da turističke agencije garantuju za turiste, što će značiti da će turističke agencije iz Srbije morati da imaju dobru poziciju i u članicama EU i da budu kredibilni partneri u tom poslu. Srpska delegacija je izdejstvovala da se za vizne olakšice traži minimum nužnih dokumenata, poput indeksa za studente i pozivnog pisma institucije u EU, a za poslovne ljude potrebni su potvrda Privredne komore Srbije i pozivno pismo iz članice EU. Sve kategorije srpskih građana koje budu imale pravo na vizne olakšice EU dobijaće u konzulatima zemalja EU besplatne vize, umesto dosad važeće tarife od 35 evra po vizi.“²⁴

Očigledno je da je Evropska komisija spremna da problem liberalizacije viznog režima vrlo ozbiljno razmatra i u budućnosti. Ali državni organi Srbije moraju imati na umu da sve izjave evropskih zvaničnika govore o beloj šengenskoj listi kao dugoročnom cilju kojem se teži. Preuzimanjem odgovornosti da u veoma kratkom vremenskom periodu Srbija bude svrstana na belu šengensku listu, Vlada Republike Srbije pokazuje optimizam, koju će morati da prati i sistematski i svakodnevni rad svih državnih organa odgovornih za ostvarenje ovog, za sada još dalekog spoljnopolitičkog cilja.

Formiranje međuresorne radne grupe za primenu standarda šengenskog sporazuma samo je prvi korak ka ostvarenju zacrtanog cilja.²⁵

V Sistem azilantske zaštite, readmisija, borba protiv ilegalnih migracija i neophodne reforme u Srbiji

5.1. Azil

Azil je zaštita koju država pruža strancu kome je priznala status izbeglice. Status izbeglice se priznaje posle zakonom predviđenog postupka u kome je utvrđeno da stranac ima opravdanu bojazan da će biti progonjen zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svog političkog mišljenja.

²² U integralnom tekstu još uvek nije dostupan javnosti

²³ http://www.b92.net/srbija2020/vesti/aktuelno.php?id=177&start=0&nav_id=251935

²⁴ http://www.rts.co.yu/jedna_vest.asp?belong=&IDNews=199044. Vize će biti besplatne samo za pojedine kategorije, ali potpisivanjem ovog sporazuma je izvesno da vize neće poskupeti

²⁵ Formiranje ovog tela Grupa 484 predložila je 2005. godine. Bliže, Vladimir Petronijević, *Ka beloj šengenskoj listi*, str. Xx, 2006

Sistem azila jedne zemlje služi kao zaštita progonjenih u okviru mera kontrole odnosno politike upravljanja migracijama.

Shodno odredbama nekada važeće Ustavne povelje, Skupština državne zajednice trebala je da usvoji odgovarajuća zakonska rešenja koja se tiču politika migracije, davanja azila, viznog sistema, i integrisanog upravljanja državnom granicom u skladu sa standardima EU. Pravo na azil bilo je zagantovano i Ustavnom poveljom SCG, i to članom 38. st. 2 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima, gde je utvrđeno da „*svaki stranac, koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti, pripadnosti nekoj grupi, ili političkog uverenja, ima pravo na utočište.*” Novi Ustav Srbije iz 2006. ne pominje nove osnove koji su postojali u Povelji, već se samo ograničava na one iz Konvencije: „stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, pola, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, ima pravo na utočište u Republici Srbiji“ (čl. 50, st. 1). Propisano je da se postupak za sticanje utočišta uređuje zakonom (st. 2).

Rešenje koje je usvajala Ustavna povelja, a kako se to primećuje i u Državnoj strategiji za pridruživanje EU, išlo je dalje u odnosu na Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine, i proširivalo je mogućnost zaštite izbeglica i u odnosu na progon zbog pola, boje i jezika, što nije konvencijski uslov za sticanje izbegličkog statusa. Ali i Ustavna povelja i Ustav Srbije određuju da će sistem azila biti uređen posebnim zakonskim propisom.

U ovom trenutku na snazi je **zakon o azilu**, donet 21. marta 2005. godine, a koji je po svom karakteru tzv. okvirni zakon, koji usvaja bazične postulate, dok je državama članicama bilo prepušteno da detaljno regulišu oblast azilantske zaštite.²⁶ U Srbiji je bila formirana radna grupa MUPa Srbije, koja je uz pomoć eksperata UNHCR-a trebala da izradi odgovarajući nacrt.²⁷ Njegovo donošenje predstavlja neophodnu pretpostavku uspešnog vođenja migracione politike. Rešenja koja će taj zakon doneti jasno moraju uvažavati stavove koje je kroz decenije svoga rada uspostavio UNHCR. Zakon bi morao biti oslonjen na Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951, kao i na standarde i preporuke Saveta Evrope, a posebno se mora voditi računa o standardima koji su uspostavljeni na nivou EU i u regionu jugoistočne Evrope. To je važno ne samo za odnose Srbije u regionu (nezaostajanje je preduslov za ravnopravno učešće u procesima regionalne saradnje u oblasti azila), nego i zbog sposobnosti za praćenje i prilagođavanje promenama koje vode ka izgradnji Zajedničkog evropskog sistema azila. Naime, do kraja 2010. godine, u skladu sa Haškim programom, trebalo bi da bude zaokružen Zajednički evropski sistem azila. Srbija bi prateći ovaj proces trebalo da permanentno ažurira i svoj pravni i institucionalni sistem u oblasti azila kako bi blagovremeno osigurala potpunu kompatibilnost svog sa evropskim sistemom, jer će deo tog sistema postati danom pridruživanja Evropskoj uniji.

Kao i kada je reč o zakonu o strancima, i prilikom donošenja zakona o azilu, dugo je bilo sporno pitanje **političke volje**. Da li državni organi zaista žele donošenje ovih zakona? Problem novca potrebnog za njihovu primenu ne može biti razlog nedonošenja. „Pitanje koje treba sebi da postavimo jeste: koliko košta to što već nismo na beloj šengenskoj listi?”²⁸ Jedna precizna računica, koja bi obuhvatila sve troškove koje čitava država ima

²⁶ Srbija još uvek nije zakonski zaoružila sistem azilantske zaštite, dok je samostalna Crna Gora to učinila 10. jula 2006. godine

²⁷ MUP Srbije tvrdi da takav nacrt postoji, ali o njemu do sada nije organizovana ni jedna javna rasprava

²⁸ Nataša Dragojlović-Čirić, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, Pripremni sastanak, Hotel „Palas”, 23. 9. 2005. godine.

zbog postojanja viznog režima sa EU, svakako bi dokazala ispravnost postavljene dileme.²⁹

Konvencija o primeni Šengenskog sporazuma posvećuje sedmo poglavlje svog drugog dela procesuiranju podnetih zahteva za azil. Postavljena je osnova sistema koji danas ima veliki broj kritičara među predstavnicima mnogih humanitarnih organizacija u Evropi. Intencija tvoraca ove konvencije bila je da postavi odgovarajuće mehanizme kojim bi se utvrdila ona država članica nadležna za ispitivanje podnetog zahteva za dobijanje azilantske zaštite.

„Najznačajniji instrumenti za restriktivnu strategiju pristupa evropskom sistemu azila proističu iz Dablinske konvencije (potpisana 1990, a stupila na snagu 1997) i Londonske rezolucije iz 1992. godine.”³⁰ „Najznačajniji koncept Dablinske konvencije jeste da je zemlja preko koje je tražilac azila ušao u jedinstveni EU prostor nadležna i za razmatranje njegovog zahteva za azil. Taj koncept je na ministarskom sastanku u Londonu dodatno razrađen. Uspostavljen je koncept ‚sigurne treće zemlje‘, koncept ‚sigurne zemlje porekla‘ i ‚manifestno neosnovanog zahteva‘ za dobijanje azila koji se može odbiti prema ubrzanoj proceduri bez prava na žalbu sa suspenzivnim efektom. Kasnije tokom 1993. i 1994. godine, na osnovu preporuka Saveta ministara, zemlje EU počele su da zaključuju bilateralne ugovore o readmisiji sa drugim zemljama s ciljem vraćanja njihovih državljana koji nemaju legalan osnov za boravak na teritoriji EU, ali i s ciljem vraćanja građana trećih zemalja koji su na putu ka EU bili u tranzitu kroz zemlju potpisnicu ugovora o readmisiji.”³¹

„Države u susedstvu EU nemaju mnogo izbora, i same moraju prihvatati standarde koje EU određuje. Princip sigurne treće zemlje proizilazi iz Dablinske konvencije, ali prelazi granice EU, i predstavlja širu spoljnu politiku određenih zemalja odnosno rezultat je međunarodnih odnosa. Koncept sigurne treće zemlje čvrsto je ugrađen u Zapadnoj Evropi i zauzima centralno mesto u predlozima Evropske komisije s ciljem harmonizovanja procedure azila Evropske unije. Temelji se na pretpostavci da pod određenim uslovima azilanti koji se nađu na njihovoj teritoriji treba da potpadnu pod odgovornost neke treće zemlje. Koncept predviđa praksu vraćanja tražilaca azila u treće zemlje, tranzitne države, bez ispitivanja osnovanosti njihovih zahteva, na osnovu toga što je treća zemlja navodno „sigurna treća zemlja”, te je stoga osoba tamo trebalo da zatraži zaštitu. Ovo ograničenje može biti postavljeno unilateralno, ili može biti deo sporazuma između dve ili više zemalja na osnovu ugovora o readmisiji.”³²

Ovako postavljen, sad već evropski sistem azila prosto zahteva i od zemalja koje se EU pridružuju da u svoja unutrašnja zakonska rešenja ugrađuju strogo postavljene standarde. Susedi Srbije već odavno imaju zaokružene sisteme azilantske zaštite, u većoj ili manjoj meri usklađene sa evropskim standardima: Zakon o azilu Republike Hrvatske usvojen je 18. juna 2003. godine, a novi zakon biće u prlmeni od 1.1. 2008, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu Bosne i Hercegovine 18. jula 2003; Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Republike Makedonije 16. jula 2003; Zakon o azilu Republike Albanije 14. decembra 1998, Zakon o azilu Republike Bugarske 16. maja 2002. godine.

²⁹ Pozitivni pomaci na tom planu su uočljivi, među 44 prioriteta zakona vezana za proces evropskih integracija, a koje Narodna Skupština treba da usvoji nalazi se i zakon o azilu

³⁰ Timothy J. Hatton, Australian National University, University of Essex, CEPR and IZA – Jeffrey G. Williamson, Harvard University and NBER, Refugees, *Asylum Seekers and Policy in Europe*, July 2004, page 18

³¹ Grupa 484, Povratak iz Zapadne Evrope, 2005, str. 53.

³² Ibid, str.55

U ovom trenutku Srbija je jedina zemlja u regionu koja nema zakonski definisan potpun sistem azilantske zaštite, tako da brigu za potencijalne tražioce azila vodi UNHCR. To je još jedna u nizu negativnih okolnosti koje otežavaju dalje evropske integracije Srbije. I u sporazumima o readmisiji postoje odredbe koje Srbiju definišu kao „sigurnu treću zemlju”, ali se ne primenjuju, jer Srbija upravo zbog nedefinisanog sistema azilantske zaštite nju ne može pružiti državljanima trećih država i apatridima.

Iskustva UNHCR-a pokazuju da Srbija nije država koju „zapljuskuje” talas velikog broja potencijalnih tražilaca azila. Broj tražilaca azilantske zaštite smanjio se sa raspadom SFRJ. Godine 1986. bilo je 2.840 zahteva, 1987. godine 3.081 zahtev, a 1989. godine čak 7.112 zahteva. Sa početkom ratnih zbivanja taj broj opada. Godine 1991. bilo je podneto 1.618 zahteva, a status je odobren za 825 lica. Od 114 zahteva podnetih 1996. godine nijedan nije bio pozitivno rešen. Tokom 2004. godine bilo je podneto 50 zahteva, status je odobren za svega dvoje tražilaca. U periodu januar – avgust 2005. godine podneto je 40 zahteva, a izbeglički status još nikome nije odobren.³³ U toku 2006 godine, 44 osobe zatražile su azil u Srbiji.³⁴

Stoga, broj mogućih tražilaca azila, uz one koji bi u Srbiju mogli da pristignu po osnovu ugovora o readmisiji, ne bi bio preterano veliki. Uz pažljivu procenu prilikom kreiranja državnog budžeta, i podršku EU, uz znanje domaćih eksperata i eksperata UNHCR-a, može se očekivati da Srbija izgradi sistem azilantske zaštite, po meri međunarodnih, ali pre svega evropskih standarda.³⁵

„Smatramo da se u procesu ujednačavanja zakonodavstva i prakse zemalja zapadnog Balkana sa EU standardima moraju stvoriti uslovi za: stvaranje konsenzusa o kriterijumima koji se primenjuju za proglašenje neke zemlje kao ‚sigurne’, odnosno usvajanje jedinstvene liste zemalja koje se smatraju sigurnim, bez obzira na postojanje liste potencijalno sigurnih zemalja, obezbeđivanje individualne procene sigurnosti u svakom pojedinom slučaju, osiguranje minimalnih prihvatljivih ekonomsko-socijalnih prava tražilaca azila, obezbeđenje prava na pravni lek protiv odluke da se njihov zahtev usmeri na treću zemlju, kao i minimalnih standarda zaštite u postupku deportacije u sigurne treće zemlje i kvalitetnih procesnih garantija i transparentnosti samog postupka.”³⁶

Na ovaj način prostor jugoistočne Evrope ujednačio bi svoju zakonsku regulativu, a kako Srbija stoji na početku stvaranja sopstvenog sistema, regionalna koordinacija pomogla bi nadoknađivanju propuštenog u prethodnom periodu.

5.2. Ilegalne migracije

Srbija je zemlja emigracije ali i zemlja imigracije. Jedan deo građana Srbije, kao migranti, čini deo svetske populacije migranata koji bi, kada bi se svi zajedno skupili na jednu

³³ Asylum seekers and UNHCR Mandate refugees with BO Belgrade

³⁴ Preuzeto, *Migracioni tokovi na prostoru jugoistočne Evrope*, Grupa 484, str. 91, 2007

³⁵ UNHCR je izgradio azilantski dom u Banji Koviljači u kome bi se uskoro mogli naći i prvi stanari, tražioci azilantske zaštite koji se već nalaze u proceduri UNHCRa. Sa usvajanjem zakona o azilu Republike Srbije, brigu nad ovim centrom trebali bi da prezmnu nadležni državni organi.

³⁶ Grupa 484, mr Tanja Pavlović-Križanić, neobjavljen tekst, Aktivnosti EU, ka uspostavljanju sistema azilantske zaštite, 2004.

teritoriju, mogli da čine „petu najmnogoljudniju zemlju sveta“³⁷. Zato bi i u Srbiji, kao što je to slučaj u Evropskoj uniji i njenim državama članicama, problematika migracija morala da zauzima visoko mesto u prioritetima državne politike

Evropska unija više godina unazad, a posebno od 1999. radi na izgradnji sveobuhvatne i višestrane strategije u oblasti migracija. Ova strategija je usmerena pre svega na rešavanje dva osnovna problema:

- Evropska unija ima problem smanjenja broja stanovnika, odnosno njihovog starenja³⁸ i zato ima potrebu za stranim radnom snagom;
- u Evropsku uniju svake godine uđe preko 100.000 ilegalnih migranata i zato ona ima potrebu da se ovaj proces zaustavi

Jasan primer toga kakav značaj Evropska unija pridaje problematici migracija je činjenica da je Evropska Komisija predvidela gotovo 4 milijarde eura koji su, prema Finansijskom programu za period od 2007. do 2013., namenjeni bavljenju pitanjima migracija.³⁹

Sigurno je da bi i Srbija mogla, direktno ili indirektno, da računa na deo napred pomenutih sredstava ukoliko bude aktivno učestvovala u saradnji sa EU na rešavanju pitanja iz oblasti migracija koja su u obostranom interesu.

Stanje ilegalnih migracija u EU do te mere je alarmantno da je jedan od glavnih kriterijuma za odluku da li će se neka država naći na pozitivnoj odnosno negativnoj listi viznog režima njena sposobnost da uspešno kontroliše nelegalne migracije sopstvenih državljana, odnosno stranaca koji preko teritorije te države dospevaju u EU.

Ovo pitanje ima više aspekata, i to: problem trgovine ljudima i krijumčarenja ljudi, problem readmisije.

4.2.1. Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi⁴⁰

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 siromaštvo, bedi, svojoj 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

³⁷ Predavanje F.Fratinija, podpredsednika Evropske Komisije i komesara odgovornog za oblasti Pravde Slobode i Bezbednosti : “The Future Development of EU Migration Policy”, koje je održao u Odysseus summer school (ULB) Brussels, 3 Jul 2007.

³⁸ Uprkos nedavnom proširenju koje je doprinelo da broj stanovnika EU bude oko 490 miliona, u narednim decenijama očekuje se pad tog broja. Do 2050. godine trećina stanovništva EU će biti preko 65 godina starosti. Potreba za radnom snagom već je evidentna u mnogim državama članicama, na primer u zdravstvu i poljoprivredi. (Izvor: kao pod 38).

³⁹ Predavanje F.Fratinija, podpredsednika Evropske Komisije i komesara odgovornog za oblasti Pravde Slobode i Bezbednosti : “The Future Development of EU Migration Policy”, koje je održao u Odysseus summer school (ULB) Brussels, 3 Jul 2007

⁴⁰ Odeljak je urađen u saradnji sa Anđelkom Marković, saradnicom Beogradskog centra za ljudska prava.

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.⁴¹ Prema procenama Međunarodne organizacije za migracije (IOM), približno 12 odsto od ukupnog broja žrtava trgovine ljudskim bićima čine deca.⁴² Prema podacima MARRI-ja, oko 100.000 ilegalnih migranata prelazi preko teritorije zemalja jugoistočne Evrope od čega je njih oko 15 odsto poreklom iz zemalja našeg regiona.⁴³ 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.

Prema podacima MUP-a Srbije, u periodu od 2004. do 2005. godine uspešno je nastavljena borba protiv trgovine ljudima i presečeno je više kanala za ilegalno prebacivanje ljudi, a najviše su prebacivani državljani Albanije (261) i Turske (227). Podneto je ukupno 66 krivičnih prijava – 52 zbog trgovine ljudima i 14 zbog nedozvoljenog prelaska državne granice.⁴⁴ „ U toku 2006 godine, podneto je 37 krivičnih prijava, protiv 84 lica za krivično delo trgovine ljudima. Identifikovane su 62 žrtve, od kojih svega 6 osoba nije svedočilo u krivičnom postupcima. Od ukupnog broja identifikovanih žrtava, 16 su maloletnici.”⁴⁵

Trgovina ljudima

Krivično delo trgovine ljudima, u smislu člana 388 Krivičnog zakonika 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, glasi:

Ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti ili teških prilika drugog: vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u predaji ili prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a s ciljem sticanja neke koristi, *eksploatacije* njegovog rada, vršenja kriminalne delatnosti, prostitucije ili prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, radi oduzimanja dela tela za presađivanje ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.

Postojanje eksploatacije je *diferentia specifica* koja trgovinu ljudskim bićima odvaja od krijumčarenja.

Krijumčarenje ljudi

Krijumčarenje ljudi podrazumeva posredovanje, odnosno učestvovanje u obezbeđivanju ilegalnog ulaska u drugu zemlju osobama koje su sa tim **saglasne** i to sa s ciljem

⁴¹ Preuzeto, „Trgovina ljudima u Srbiji”, Viktimološko društvo Srbije, Beograd, 2004, str. 24.

⁴² IOM Kosovo (2002), Return and Reintegration Project, Situation Report, February 2000 – December 2002

⁴³ Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (www. marri-rc.org/Strategy and activities-Migrations), 2005–2006

⁴⁴ www.mup.sr.gov.yu/arhiva

⁴⁵ Mitar Đurašković, MUP Srbije, Konferencija Grupe 484 Migracioni tokovi na prostoru jugoistočne Evrope, 27. 2. 2007.

ostvarivanja direktne ili indirektno materijalne koristi, ali bez namere eksploatacije ovih osoba.⁴⁶

Kada je u pitanju ilegalni ulazak i boravak lica na teritoriji Srbije, Zakon o kretanju i boravku stranaca (čl. 34, st. 4) propisuje da se privremeni boravak u Srbije neće odobriti strancu koji je na nedozvoljen način ušao u Srbiju a nije mu priznat status izbeglice, odnosno nije mu priznato pravo azila. Kao zaštitna mera predviđeno je udaljenje stranca sa teritorije Srbije (čl. 35). U Zakonu ne postoji mera o dozvoli privremenog boravka za žrtve trgovine ljudima, mada su tokom 2004. godine doneti podzakonski akti koji im taj boravak omogućuju. Da bi se, međutim, obezbedio viši stepen zaštite, zakone u materiji stranaca i azila treba osavremeniti i uskladiti sa relevantnim međunarodnim standardima.⁴⁷ S tim u vezi, posebnu pažnju je potrebno obratiti i na zaštitu prava krijumčarenih lica, te je potrebno izmeniti odgovarajuće odredbe zakona s ciljem njihovog usklađivanja sa članovima 5, 6 (stav 1, tačka (c)), 16 i 18 Drugog protokola Konvencije UN o borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

Novi krivični zakonik Republike Srbije usvojen je 29. 9. 2005. godine (Službeni glasnik RS 85/2005).. 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. Napredak u odnosu na ranije zakonsko rešenje postoji, ali primećujemo i nedostatak koji bi u praksi mogao da izazove izvesne nedoumice, pa i ozbiljne probleme. Tako se stav 2 člana 350 odnosi samo na krijumčarena lica koja su strani državljani. Postavlja se pitanje – šta je sa državljanima Srbije koji se krijumčare.

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. ASTRA⁴⁸ 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.⁴⁹

⁴⁶ Preuzeto, Nedeljnik „Vreme”, 22. septembar 2005. godine, str. 15.

⁴⁷ SCG je obavezna da, u skladu sa članom 7, st. 1 Prvog protokola, razmotri usvajanje zakonskih ili drugih odgovarajućih mera koje žrtvama trgovine ljudima dozvoljavaju da na njenoj teritoriji ostanu privremeno ili, u određenim slučajevima, trajno i time ih izuzme iz kategorije ilegalnih migranata.

⁴⁸ NVO ASTRA (<http://www.astra.org.yu>)

⁴⁹ Podaci istraživačke grupe, objavljeni u nedeljniku „Vreme” (22. septembar 2005. godine, str. 16)

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).

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.

Vlada Republike Srbije usvojila je u decembru 2006. godine Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima⁵⁰, koja ima za cilj da pomogne implemetaciju odgovarajućih propisa i spreči trgovinu ljudima, kao i omogući efikasnije kažnjavanje počinalaca ovog krivičnog dela.

⁵⁰ Stretgija Vlade republike Srbije, dok. Br: 021-10196/2006

Trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi su transnacionalna kriminalna aktivnost, o kojoj će još biti reči u delu izveštaja koji se odnosi na borbu protiv organizovanog kriminala.

5.3. Problem readmisije

Readmisija znači obavezu ponovnog prihvata sopstvenih državljana, koji više ne ispunjavaju uslove za legalan boravak na teritoriji druge države, odnosno stranaca koji su sa ili preko teritorije jedne države dospeli na teritoriju druge države, na kojoj nelegalno borave.

Prava i obaveze u vezi sa readmisijom regulišu se dvostranim ili višestranim ugovorima između država.

Srbija je završila tehničke pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU. „Pregovaranje o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju EU ne ostavlja nam mnogo manevarskog prostora. Svaki pasus i svaka reč su važni, a za nas su relevantna iskustva zemalja sa sličnom privredom, sličnim problemima...”⁵¹ „U sporazumima je oblast viza, kontrole granica, azila i migracija regulisana članovima 76 i 77, sa Hrvatskom, i 75 i 76, sa Makedonijom. Osim neznatnih razlika, pomenuti članovi su u oba sporazuma gotovo istovetnog sadržaja. U njima se poseban naglasak stavlja na oblasti migracija i azila. U tim okvirima najkonkretniji deo se odnosi na problematiku nelegalnih migracija i to na princip obaveze ponovnog prihvata i na zaključenje sporazuma o readmisiji (sa Evropskom unijom, odnosno takvih bilateralnih sporazuma sa njenim državama članicama).”⁵² Realno je očekivati da će slične odredbe sadržati i nacrt Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije⁵³.

EU je svoje mišljenje iskazala i kroz **Studiju o izvodljivosti, u odeljku 3.6.2.** posvećenog problemu azila, viza i migracija. Posebna pažnja posvećena je i pitanju readmisije, gde je konstatovan pozitivan razvoj događaja. Potpisano je i priminjuje se 13 sporazuma sa 15 zemalja – Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom i Bugarskom. Izuzev sporazuma sa BiH, Kanadom i Austrijom, svi navedeni sporazumi su ratifikovani. Pokrenut je proces zaključivanja sporazuma o readmisiji sa sledećim zemljama: Velikom Britanijom, Francuskom, Norveškom, Portugalom i Makedonijom.

Kroz svoje već pomenute dokumente, Dablinsku konvenciju i Londonsku rezoluciju, ustanovila je princip „sigurne zemlje porekla” i „sigurne treće zemlje”. Oba ova principa jesu bazični, za sve sporazume o readmisiji koje je SCG do sada zaključila sa zemljama EU.

„Ugovorima o readmisiji svaka strana ugovornica obavezuje se da prihvati određena lica na zahtev druge države. Ugovori o readmisiji gotovo uvek eksplicitno obavezuju

⁵¹ Jela Bačović, direktor Kancelarije SCG za pridruživanje EU, „Politika” – dodatak, 7. 10. 2005, str. 10.

⁵² Milorad Ivanović, autorski tekst, „Osvrt na sporazume o stabilizaciji i pridruživanju, koje je EU zaključila sa Hrvatskom i Makedonijom”, 7. 7. 2005. godine.

⁵³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije još uvek nije potpisan, završene su tehničke runde pregovora i javnosti još uvek nisu poznate odredbe budućeg Sporazuma koje regulišu ovu oblast.

ugovornice da na osnovu zahteva prihvate svoje državljane. Često se zahteva i vraćanje državljana trećih zemalja koji putuju kroz zemlju ugovornicu u tranzitu ka željenoj razvijenoj zemlji, u koju ulaze ili u njoj ostaju ilegalno.

Ovi ugovori uglavnom su bilateralni sa nekoliko izuzetaka, kao što je Dablinski ugovor⁵⁴, ugovor grupe zemalja Šengena sa Poljskom, i ugovori između EU i Hong Konga. Većina bilateralnih ugovora je između dve zapadne zemlje, između zapadnoevropske zemlje i zemalja centralne i istočne Evrope, i između zemalja centralne i istočne Evrope i njihovih suseda.”

Kao uslov za zaključivanje Sporazuma o viznim olakšicama, EU je insistirala na zaključivanju jedinstvenog Sporazuma o readmisiji sa Srbijom (i drugim državama zapadnog Balkana). „ Sporazum o readmisiji je zapravo stavljanje u zajednički okvir svih sporazuma o vraćanju naših građana koji ilegalno borave na teritoriji EU, i to je samo institucionalizacija postojeće bilateralne prakse između nas i nekih od članica EU”⁵⁵ To zapravo znači, da bilateralni sporazumi o readmisiji ostaju na snazi, a njihova primena ima se tumačiti u kontekstu jedinstvenog sporazuma EU i Srbije.

Nema egzaktnih podataka o broju državljana Republike Srbije koji se kao ilegalni migranti nalaze u državama Evrope. U nedostatku toga, kao indikator problema mogu poslužiti pokazatelji Visokog komesarijata za izbeglice UN prema kojima se Srbija (i Crna Gora) nalazi u vrhu liste zemalja čiji državljani podnose zahteve za azil. Republika Srbija se već duži niz godina suočava sa problemom da njeni građani, ili stranaca koji se identifikuju sa njenim putnim ispravama, kao ilegalni migranti, zloupotrebljavajući institut azila, podnose zahteve za odbravanje izbegličkog statusa, a kada im zahtev bude odbijen, nastavljaju da nelegalno borave na teritoriji država Evropske unije. U Srbiji ne postoje razlozi koji bi mogli opravdati zahtev za masovno traženje utočišta u državama EU u svojstvu izbeglice. Zato se opravdano može govoriti o masovnoj zloupotrebi prava azila.

Prema podacima UNHCR, po broju podnetih zahteva za azil Srbija (i Crna Gora) je u 2005. godini bila prva u svetu kao zemlja porekla tražilaca azila, sa 22,109, a u 2006. godini na četvrtom mestu sa 15,647, iza Iraka Kine i Rusije⁵⁶. Po istom kriterijumu Srbija (i Crna Gora) je u 2006. godini bila na drugom mestu u Evropi, iza Iraka, a u

⁵⁴ Dablinska konvencija je ambiciozno zamišljen ugovor u kome se ne postavlja samo pitanje readmisije državljana trećih zemalja već i odgovornost za ispitivanje zahteva za azil. Konvencija je stupila na snagu 1997. i, pored zemalja Evropske unije, 2001. obuhvatila je Island i Norvešku. Ukratko, zemlja potpisnica Dablinskog sporazuma koja je odgovorna za ulazak neke osobe na teritoriju Evropske unije odgovorna je i za ispitivanje njenog zahteva za azil. UNHCR je pozdravio Dablinsku konvenciju kao strategiju donošenja dogovorenih pravila o odgovornosti odlučivanja o zahtevu za azil, naglašavajući da izvesnost u tom pogledu smanjuje mogućnost „lansiranja” azilanta u „orbitu”. I Dablinska konvencija, međutim, daje prostor za „orbitu” i lančano vraćanje izbeglica. UNHCR i druge međunarodne organizacije sa zabrinutošću su ukazale na član 3(5) Dablinske konvencije koji dozvoljava članicama EU da vrate tražioca azila u zemlju koja nije članica Evropske unije za koju se smatra da je sigurna. To znači da članica EU u kojoj je zahtev za azil podnet može da vrati osobu u sigurnu treću zemlju pre nego u neku drugu zemlju EU koju obavezuje Dablinska konvencija. Zemlja članica EU, takođe, može da vrati podnosioca zahteva za azil na osnovu Dablinske konvencije u drugu zemlju EU koja ga, opet, može vratiti u zemlju van EU koja po kriterijumima poslednje zemlje određuje EU nije sigurna treća zemlja. (Stephen H. Legomsky, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries*, International Journal of Refugee Law, 2003, page 15), preuzeto iz teksta „Tvrđava Evropa”.

⁵⁵ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=04&dd=11&nav_id=241192, Izjava Tanje Mišćević o Sporazumu o readmisiji EU i Srbije

⁵⁶ U prvoj polovini 2007. Srbija (i Crna Gora) je sa 7200 podnetih zahteva za azil ponovo 4. u svetu iza Iraka, Kine i Pakistana (UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, September 2007)

državama EU na trećem, iza Iraka i Ruske federacije⁵⁷). Nepromenjene pozicije (u svetu, Evropi i EU) je zadržala i u prvom polugodištu 2007. godine.

Evropske države u kojima je u 2006. godini podnet najveći broj zahteva za azil od strane državljana Srbije i Crne Gore:

Nemačka - 4,818, Austrija - 4,409, Francuska - 3,896,
Švedska 2,944, Švajcarska - 1,506, Belgija - 1,203,
Slovenija - 520, Norveška - 468 Finska - 457,
Danska - 375 , Holandija - 336, Mađarska - 243,
Luksemburg - 215 i Velika Britanija - 190⁵⁸.

Manje – više, ista tendencija je nastavljena i u prvom polugodištu 2007. godine

Teško je prihvatljivo da državljani evropske zemlje koja pretenduje na članstvo u Evropskoj uniji prednjače po broju zahteva za azil u njenim državama članicama. To je za Srbiju pre svega politički neprihvatljivo jer se šalje pogrešna i netačna poruka o zemlji i poštovanju ljudskih prava u njoj. Zato se Srbija mora ozbiljno suočiti sa ovim problemom i njegove uzroke i posledice otklanjati u saradnji sa Evropskom unijom, odnosno njenim državama članicama koje su najviše pogođene ovom vrstom ilegale migracije.

Podsetimo, kao što je napred rečeno, da za svrstavanje na belu Šengensku listu Evropska komisija analizira statističke podatke o zahtevima za azil državljana odnosne zemlje podnetim u EU.

Procena Saveta Evrope jeste da će iz zapadne Evrope u Republiku Srbiju i Republiku Crnu Goru biti vraćeno negde između 50.000 i 100.000 ljudi (iz Nemačke 30.000, Holandije 12.000, Belgije 3.000, Švajcarske 3.000, Luksemburga 3.000).

Svi ovi podaci deluju vrlo zabrinjavajuće i ukazuju na izuzetnost problema pred kojim se Srbija nalazi. Dok god ove brojke dominiraju svetskim statistikama, ne postoji mogućnost da se Srbija nađe na beloj šengenskoj listi.

VI Integrirano upravljanje granicom

Dalje evropske integracije Srbije podrazumevaju i dostizanje odgovarajućih evropskih standarda u oblasti upravljanja državnim granicama. Borba protiv organizovanog kriminala, ilegalnih migracija umnogome će zavisiti od uspešno izrađene i sprovedene strategije. Evropska komisija, s ciljem pomoći državama jugoistočne Evrope u konsolidaciji i reformi njihovih službi na granicama, izradila je „Regionalne smernice za integrirano upravljanje granicama na zapadnom Balkanu”.

⁵⁷ UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 23. March 2007.

⁵⁸ UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 23.March 2007.

„Region obuhvata oko 5.000 kilometara graničnog pojasa u okviru kojeg živi oko 25 miliona stanovnika. Zemlje obuhvaćene ovim regionalnim programom su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, BJR Makedonija i Srbija i Crna Gora.”⁵⁹

„Regionalne smernice za integrirano upravljanje granicama na zapadnom Balkanu” svojim sadržajem odslikavaju suštinu ovog koncepta. Prvi nivo saradnje koji se želi ostvariti je *unutar službi* koje ostaju na granici. Drugi nivo tiče se *saradnje službi* uključenih u poslove na granici, i treći, vezuju se za *prekograničnu saradnju odnosno međunarodnu saradnju*. „Ovakav pristup u upravljanju granicom zahteva efikasan i delotvoran zajednički rad svih nadležnih službi. Saradnja nije ograničena unutar zemlje, već je potrebno uspostaviti je i izvan granica sa nadležnim službama zemalja regiona.”⁶⁰

Uspostaviti integrirano upravljanje granicom znači granicu učiniti apsolutno propusnom, neprimetnom za sva dozvoljena kretanja ljudi i robe, odnosno stvoriti od nje nepremostivu prepreku za sve vrste ilegalnih aktivnosti, od krijumčarenja robe do krijumčarenja ljudi i trgovine ljudima. To je veoma obiman posao koji zahteva duboku analizu, reformu službi i podršku EU na tom putu.

Vlada Republike Srbije, 10. marta 2005. godine, donela je **Rešenje o imenovanju predsednika i članova Komisije za pripremu i organizaciju nacionalne strategije rukovođenja službama za obezbeđenje i kontrolu prelaženja državne granice Republike Srbije (Službeni glasnik br. 24/05)**. Komisija ima 24 člana, a za predsednika je izabran ministar unutrašnjih poslova. U komisiji se nalaze predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija (Uprava carina); Ministarstva pravde, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu; Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu (Uprava za veterinu, Uprava za zaštitu bilja); Ministarstva za kapitalne investicije, Ministarstva trgovine, turizma i usluga; Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom; Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike; Ministarstva zdravlja; Ministarstva spoljnih poslova SCG; te Republičkog zavoda za statistiku, Geodetskog zavoda i Republičke direkcije za imovinu.

„ Uskoro se očekuje reforma ovog tela Vlade Republike Srbije. Kako je strategija o integriranom upravljanju granicom usvojena, u ovom trenutku nam je potrebno manje i operativnije telo.”⁶¹

Vlada Republike Srbija je 26. januara 2006. usvojila „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 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.).

Pored usvojene Strategije ostvareni su još neki rezultati u ovom reformskom procesu: usvojen je Akcioni plan za sprovođenje strategije, razrađene su sektorske strategije i funkcionalna strategija, formirano je Koordinaciono telo svih graničnih službi koje se bavi

⁵⁹ Strahinja Brajušković, Kancelarija SCG za pridruživanje EU, „Politika – dodatak”, 7-8. 10. 2005. godine, str. 12.

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Vesna Nikolić, šefica Biroa za strateško planiranje MUP-a Srbije i nacionalna koordinatorka za integrirano upravljanje granicom u Republici Srbiji, razgovor sa predstavnikom Grupe 484, 21. 9. 2007.

praćenjem sprovođenja Strategije i Akcionog plana; završen je proces preuzimanja nadzora i kontrole nad zelenom i plavom granicom između vojne granične službe i granične policije; a preduzimaju se i mere koje treba da poboljšaju infrastrukturu na granici, kao i obučenosn pripadnika službi koji se na granici nalaze.⁶²

Postavlja se i pitanje postojanja odgovarajuće zakonske infrastrukture. Pored veoma važnog **zakona o policiji**, koji je odredio policiju kao javnu službu i mesto granične policije u strukturi policije, potrebno je još usvojiti i **zakon o nadzoru državne granice**.

„Po Zakonu o prelaženju državne granice i kretanju u graničnom pojasu, donetom daleke 1978. godine, granične jedinice, shodno članu 48, obezbeđuju državnu granicu i vrše kontrolu kretanja i boravka lica u graničnom pojasu dubine do 100 metara, van naseljenih mesta i graničnih prelaza, a radi sprečavanja neovlašćenog prelaženja državne granice i povrede granične linije.”⁶³

Kontrolu prelaženja državne granice na graničnim prelazima i kontrolu kretanja i boravka u naseljenim mestima vrše organi MUP-a Srbije.

VII Uspostavljanje vladavine prava i borba protiv korupcije i organizovanog kriminala

Samit EU u Solunu, održan od 19. do 20. juna 2003, ohrabrio je zemlje zapadnog Balkana na putu njihovih evropskih integracija. Naglašena je potreba velikih reformi s ciljem jačanja vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, ilegalnih migracija.

Dve godine posle samita, na žalost, prostor jugoistočne Evrope i dalje je region u kojem je ova vrsta kriminalnih aktivnosti prisutna u znatnoj meri. Mi ćemo se ovom prilikom zadržati na problemu korupcije i trgovini ljudima i krijumčarenju ljudi.

„Nivo korupcije širom jugoistočne Evrope ostaje visok”, ukazuje se u godišnjem istraživanju Transparensi Internešenela (TI) o percepciji korupcije u 159 zemalja.

Prema njegovom Indeksu percepcije korupcije (CPI) za 2006, koji je objavljen u utorak (18. oktobra), Island, Finska i Novi Zeland najmanje su korumpirane zemlje među državama obuhvaćenim istraživanjem. Na dnu liste nalaze se neke od najsiromašnijih zemalja u svetu, među kojima su Bangladeš, Čad i Turkmenistan.

CPI je složeno istraživanje koje predstavlja odraz percepcije poslovnih ljudi i analitičara za te zemlje, kako domaćih tako i stranih, a rađeno je uz korišćenje 16 različitih anketa deset nezavisnih institucija. Zemlje su rangirane na osnovu skale percepcije koja se kreće od 10 do 0, s tim što 10 predstavlja najpoštenije, a 0 najkorumpiranije.

⁶² Ibid. Takođe sažetak projekata predstavljenih civilnom društvu na sastanku u Palati *Srbija*, 14.07. 2007. A koji konkurišu za IPA fondove u 2008 godini, ukazuje da je EU zainteresovana da u najvećoj meri podrži projekte iz oblasti integrisanog upravljanja granicom (

⁶³ Strahinja Brajušković, Kancelarija SCG za pridruživanje EU, „Politika – dodatak”, 7-8. 10. 2005. godine, str. 12.

Loša ocena, ukazuje TI, ne treba da posluži kao osnova za kažnjavanje neke zemlje ili uskraćivanje podrške čiji je cilj unapređivanje razvoja njenog stanovništva. Umesto toga, ovo bi trebalo tumačiti kao signal da se njeno strukturno stanje pogoršava i da mu je potrebno odmah posvetiti pažnju.”⁶⁴

Srbija spada u zemlje sa visokom stopom korupcije, sa indeksom 3,0 i nalazi se na 90. mestu.

Istraživanje koje je Centar za liberalno-demokratske studije objavio 2001. godine, korumpiranost različitih nivoa državne vlasti i svih segmenata društvenog života bila je izuzetno visoka. „Sudeći prema prosečnim ocenama raširenosti korupcije koje građani daju, oblasti ili institucije za koje se ova pojava najčešće vezuje jesu carina (4,35); poreska uprava (4,12); sudstvo (4,11); policija (4,06) itd. (U zgradama se nalazi indeks prosečne raširenosti korupcije.)

Pored problema korupcije, region se suočava i sa drugim oblicima kriminala, koji ima karakteristike transnacionalnog. Trgovina ljudskim bićima i krijumčarenje ljudi, o kojima smo već govorili, primeri su tzv. balkanske umreženosti.

„O umreženosti prostora Balkana na bazi organizovanog kriminala govori i činjenica da su u priču o trgovini ljudima uključene i bande iz Makedonije, Albanije i Crne Gore. Kada je 2003. godine ‚pao‘ Dilaver Bojku, makedonski Albanac, obelodanjeno je da se radi o ‚balkanskom kralju trgovine ljudima‘, preduzetniku koji u svom portfoliju ima više od 3.000 preprodanih duša.”⁶⁵

„Beograd i dalje važi za jedan od glavnih tranzitnih centara u ovom delu Evrope. ‚Trase‘ trgovine iz Beograda pružaju se na jug ka Kosovu, na zapad ka Hrvatskoj i Bosni, odnosno Italiji, i na sever ka Mađarskoj te dalje ka zapadnoj Evropi.”⁶⁶

Kao što trgovci ljudima sarađuju u obavljanju svoga „posla”, tako i policije u regionu pokušavaju da se zajedničkim snagama suprotstave. „SECI centar (South-East Cooperation Initiative) sa sedištem u Bukureštu u saradnji sa dvanaest zemalja regiona od 2002. godine kontinuirano radi na suzbijanju ‚prekograničnog kriminala‘. Prepoznavši trgovinu ljudima kao jedan od najtežih oblika kršenja ljudskih prava i jednu od najsnažnijih grana organizovanog kriminala u regionu, u saradnji sa državama regiona SECI je organizovao ‚Operaciju Miraž‘ da bi suzbio trgovinu ljudima. Na osnovu informacija, koje su iz država regiona stigle u SECI centar u Bukureštu, glavne rute za trgovinu ljudima bile su:

1. Ukrajina – Moldavija – Rumunija – Srbija i Crna Gora
2. Ukrajina – Moldavija – Rumunija – Bugarska – Turska
3. Srbija i Crna Gora – BiH – Hrvatska – Slovenija
4. Hrvatska – Slovenija – EU”⁶⁷

⁶⁴Transparensi Internešenel, BBC, Makfaks, HINA, BETA, FOKUS, Sofijska novinska agencija, Medijapul, Dnevnik, Bezbednosni pregled jugoistočne Evrope – 18/10/05; Savet Evrope – 14/10/05)

⁶⁵ Istraživački tim nedeljnika „Vreme”, „Trgovina ljudima – Novo ime starog posla”, 22. 9. 2005, str. 19.

⁶⁶ Ibid, str. 17

Značaj samih granica u suzbijanju organizovanog kriminala je veliki, ali ne i presudan. U Berlinu je 21. oktobra 2005. godine održana konferencija „Organizovani kriminal u jugoistočnoj Evropi – stanje i strategije suzbijanja” u organizaciji Društva za jugoistočnu Evropu iz Minhena, Dojče vele iz Bona i Savezne akademije za bezbednosnu politiku iz Berlina.

„Više stručnjaka, kao i predstavnika međunarodnih organizacija istaklo je ne samo da, suprotno rasprostranjenom uverenju, zatvaranje granica nije recept za suzbijanje organizovanog kriminala. Naprotiv, granice su faktor rizika kada je reč o porastu kriminala. Učesnici su insistirali i na tome da je važno da se prilikom bavljenja ovim fenomenom na Balkanu isključe predrasude i stereotipi o regionima ili nacijama koje su navodno posebno sklone kriminalu. Nužno je, kako je ukazano, da se sagledaju politički i socijalni uzroci koji su pogodovali ili još pogoduju razvoju organizovanog kriminala u regionu. To su, pre svega, činjenica da su zemlje na Balkanu velikim delom prošle kroz fazu rata i nasilja, da je ekonomska situacija loša ili nestabilna i da je rasprostranjena korupcija. S druge strane, kao faktori koji deluju pozitivno na suzbijanje organizovanog kriminala jesu perspektive priključivanja Evropskoj uniji koje stvaraju pritisak, sprovođenje reformi, kao i međusobna saradnja država u regionu. Istaknuto je da trgovina drogom, trgovina ljudima i korupcija ostaju i dalje ogromni problemi, ali da sve veći, možda i centralni problem jugoistočne Evrope postaje privredni kriminal koji ozbiljno sprečava ekonomski razvoj regiona.

Oprečna su bila mišljenja o šansama da se ozbiljno stane na put organizovanom kriminalu na Balkanu. Deo stručnjaka i predstavnika međunarodnih organizacija smatra da je u svim zemljama stvorena ‚kritična masa’ onih snaga koje su spremne da se ozbiljno bore protiv korupcije i organizovanog kriminala i koje žele da svojim državama obezbede istinski napredak. Istaknut je i oprečan stav da te ‚kritične mase’ na Balkanu i dalje nema, te da je za njeno stvaranje nužna pre svega temeljna reforma bezbednosnog sektora (policije, vojske, službi državne bezbednosti). Da bi ona zaista bila sprovedena, najpre treba da se postigne politički konsenzus o njenoj nužnosti. Pored toga potrebno je stabilno okruženje i

isključivanje mogućnosti novih sukoba da bi zemlje mogle da ovakve reforme sprovedu, kao i spoljni pritisak i perspektive ulaska u EU.

Na konferenciji su učestvovali predstavnici Saveta Evrope, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, međunarodnih policijskih organizacija, regionalnih bezbednosnih inicijativa i međunarodnih policijskih misija u regionu. Na skupu su bili i istraživači sa više

⁶⁷ Istraživački tim nedeljnika „Vreme”, „Trgovina ljudima – Novo ime starog posla”, 29. 9. 2005. godine.

nemačkih i inostranih naučnih instituta, kao i predstavnici policijskih i bezbednosnih službi zemalja regiona, između ostalih i iz Srbije i Crne Gore.”⁶⁸

U borbi protiv organizovanog kriminala država je preduzela odgovarajuće mere. Najvažniji propis koji je donet jeste *Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala (Službeni glasnik RS br. 42/02; 27/03; 39/03; 67/03)*. Njime je regulisano obrazovanje, nadležnost i ovlašćenja posebnih jedinica državnih organa, kako bi se obezbedilo efikasno otkrivanje i krivično gonjenje počinitelaca krivičnih dela, koja su predviđena ovim zakonom.

Pod organizovanim kriminalom, u smislu ovog zakona, podrazumevaju se krivična dela organizovane kriminalne grupe, odnosno druge organizovane grupe ili njenih pripadnika, za koja je predviđena kazna zatvora u trajanju od četiri ili više godina. Donete su i odgovarajuće izmene Zakona o krivičnom postupku. Usvojeni su i novi krivični zakonik, godine, Zakon o zaštiti učesnika u krivičnom postupku, je i Zakon o sprečavanju pranja novca. Nedostaje zakon o genciji za borbu protiv korupcije.

Od uspeha u suzbijanju različitih organizovanih kriminalnih aktivnosti zavisice i brzina približavanja Srbije EU.

VIII Regionalna saradnja na prostoru jugoistočne Evrope

Sve navedene oblasti, u kojima su neophodne reforme u skladu sa standardima EU, na nacionalnom planu, imaju svoju regionalnu dimenziju.

Za svaku zemlju jugoistočne Evrope neophodan aspekt u prilagođavanju EU jeste regionalna saradnja. Ona je uvod u saradnju na nivou EU.

Poruka koju je EU poslala zemljama zapadnog Balkana dovoljno je jasna: „EU, neće ‚uvoziti‘ probleme svojih članova, već će prihvatiti one koji su sposobni da dosegnu uspešnu saradnju sa svojim susedima i pronađu odgovarajuća rešenja kako na unutrašnjem, tako i na regionalnom planu.”⁶⁹

Na ovim pozicijama nastao je i **Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope**⁷⁰, kao „prvi ozbiljan pokušaj međunarodne zajednice da svoju dotadašnju intervencionističku politiku, po nastupanju krize na području jugoistočne Evrope, zameni ozbiljnom strategijom prevencije konflikta.”⁷¹ „Tako je u Kelnu, 10. juna 1999. godine na inicijativu EU, više od 40 zemalja i organizacija podržalo projekat jačanja zemalja jugoistočne Evrope u njihovom nastojanju da ohrabre mir, demokratiju, poštovanje ljudskih prava...”⁷²

U okviru Pakta pokrenuta je inicijativa za zaključivanje sporazuma o slobodnoj trgovini među članicama, gde je „za manje od tri godine, između osam članica, potpisano 27

⁶⁸ Preuzeto: agencija Beta, 21. 10. 2005. godine.

⁶⁹ Vidi, VC Experts Group Research, Ibid

⁷⁰ Sredinom 2008. godine Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope biće zamenjen Savetom za regionalnu saradnju

⁷¹ <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>

⁷² <http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>

sporazuma, od kojih se većina primenjuje. To stvara regionalno tržište od 55 miliona potrošača, stimuliše trgovinu, trajno poboljšava uslove investiranja i daljeg ekonomskog rasta.”⁷³ Sporazumima o slobodnoj trgovini želi se prostor jugoistočne Evrope približiti, i u ovoj oblasti, odnosima koji vladaju na prostoru EU.

Otvaranje tržišta jugoistočne Evrope, za tadašnju SCG, dalo je pozitivne rezultate, u spoljnotrgovinskoj razmeni. „Učešće trgovine sa regionom jugoistočne Evrope u ukupnoj razmeni sa svetom iznosilo je 15,7 odsto u 2004. godini. U tom okviru, značajnije je učešće regiona na strani izvoza (34 odsto) u odnosu na uvoz (9,5 odsto), što svedoči o tome da je prostor jugoistočne Evrope za Srbiju značajno izvozno tržište. Srbija beleži rastući suficit u robnoj razmeni sa nekim zemljama regiona. Najvažniji trgovinski partner Srbije u regionu jeste BiH. Učešće BiH u ukupnoj trgovinskoj razmeni Srbije sa zemljama regiona iznosi 38 odsto. Sa BiH zabeležen je i najviši suficit u robnoj razmeni, koji je 2004. godine iznosio 407,3 miliona američkih dolara.”⁷⁴

Prvi suštinski pokušaj stvaranja jedinstvenog tržišta na prostoru JIE predstavlja sporazum CEFTA. 19. 12. 2006. godine jedan broj zemalja JIE pristupio je ovom sporazumu. „Prema rečima učesnika, to nije samo trgovinska unija, već signal da je region politički stabilan i spreman za priključenje Evropskoj uniji. Praktično, od danas nove članice Cefte su Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija i Moldavija, a stvorena je zona slobodne trgovine od 30 miliona” Predsednik srpske Vlade je tom prilikom rekao da „će sporazum obezbediti povoljne uslove za razvoj i diversifikaciju međusobne trgovine, povećanje zaposlenosti, konkurentnosti, značajniju primenu znanja, istraživanja i naučnih dostignuća, kao i rast prosperiteta i stabilnosti u regionu.”⁷⁵

Ako se kao cilj liberalizacije trgovine na prostoru jugoistočne Evrope odredi uvećanje trgovine i unapređenje sposobnosti zemalja ovog regiona da privuku strane direktne investicije, da se poboljša efikasnost privrede i konkurencija, onda „uklanjanje necarinskih barijera jeste jedna od prioritarnih oblasti regionalne saradnje.

Necarinske barijere, koje su do sada identifikovane, koncentrisane su u oblasti regulative i standarda u vezi sa proizvodima, carinskim procedurama, praksom i *politikom viznog režima*, transportom robe, kao i drugim oblastima.”⁷⁶

U okviru Pakta za jugoistočnu Evropu, kroz njegov Treći sto, upravo problemom viza, ali i azila i migracija uopšte, bavi se MARRI inicijativa (Migration, Asylum, Refugee, Regional Initiative). U okviru nje okupljeno je pet država jugoistočne Evrope: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Srbija i Crna Gora, koji se dva puta godišnje okupljaju u MARRI-Regionalnom forumu.

Prvi Regionalni forum održan je u Herceg Novom 5. aprila 2004. godine, kada je odlučeno da se formira Regionalni centar u Skoplju, koji bi pre svega bio zadužen za preduzimanje konkretnih koraka i implementaciju odluka Regionalnog foruma.

Jedan od najvažnijih ciljeva koji MARRI ima jeste doprinos uređenom i usklađenom kretanju ljudi, uz poseban naglasak na sigurnost i prosperitet, delujući u oblastima u vezi

⁷³ Ibid

⁷⁴ Dr Duško Lopandić, Verica Ignjatović, „Korisno zbližavanje”, Evropski forum, broj 10, oktobar 2005, str. 6.

⁷⁵ http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=12&dd=19&nav_category=9&nav_id=224145

⁷⁶ Dr Duško Lopandić, Verica Ignjatović, „Korisno zbližavanje”, Evropski forum, broj 10, oktobar 2005, str. 8

sa azilom, migracijama, integrisanim upravljanjem granicom, politikom viza, konzularnom saradnjom, ali i povratkom izbeglih i raseljenih.

Poseban značaj trebalo bi dati Deklaraciji iz Tirane, od 5. aprila 2005. godine, kojom su predstavnici država članica odredili najosetljivija pitanja u vezi sa slobodnim protokom ljudi i kapitala na prostoru regiona jugoistočne Evrope. Kao prioritet određeno je olakšanje viznog režima u regionu, odnosno sa EU, tj. članicama Šengenskog sporazuma. Kao konkretni koraci koje će države preduzeti naznačeni su: „razmena informacija, uključujući i upozoravanje i uzbunjivanje na postojanje kanala za prebacivanje ilegalnih migranata, uz komunikacionu saradnju koja se oslanja na dobru praksu EU.”⁷⁷

U odnosu na postavljeni cilj, olakšanje viznog režima sa EU, odnosno zemljama Šengenskog sporazuma – a u skladu sa zajedničkom izjavom sa samita u Solunu – istaknuto je da je to „za neke države **srednjoročna**, a za druge **dugoročna** perspektiva” u zavisnosti od uspeha u reformama koje se tiču vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija.

Veoma je važna i regionalna saradnja u oblasti integrisanog upravljanja granicom. Ona se odvija kroz **Ohridski proces o bezbednosti i upravljanju granicama** (The Ohrid Process on Border Security and Management). Ohridski proces o bezbednosti i upravljanju granicama je dobio naziv po Regionalnoj konferenciji o bezbednosti i upravljanju granicama, održanoj 22.maja 2003. godine u Ohridu, BJR Makedonija. Kao rezultat rada Konferencije, proistekla je Zajednička platforma⁷⁸ Kasnije je razvijen i zajednički Akcioni dokument (Way Forward Document)⁷⁹ Početkom 2007. data je ocena ostvarenog u troipogodišnjem periodu aktivnosti u okviru Ohridskog procesa⁸⁰. Napredak je konstatovan u segmentu demilitarizacije granice i razvoju strateških dokumenata. Izvesno je da Srbija mora ubrzati procese zaključivanja bilateralnih sporazuma koji se odnose na ovu oblast.

⁷⁷ Deklaracija iz Tirane, www.marri-rc.org

⁷⁸ Common Platform, of the Ohrid Regional Conference on Border Security an Management 22/23 May 2003

⁷⁹ Way Forward Document, Ohrid Regional Conference on Bordet Security and Management 22/23 May 2003

⁸⁰ Mr Pieter Verbeek, Director of the Stability Pact Working Table III: Briefing on the Ohrid Process on border security and management to the COWEB, 18 January 2007.

VII Preporuke.⁸¹

8.1. Opšte preporuke

Grupa 484 smatra da bi ukidanje viza zemalja EU značilo za građane Srbije ostvarenje jedne od osnovnih evropskih vrednosti: slobode kretanja na celom prostoru Evropske unije, pre stvarnog pristupanja Srbije EU. Zbog toga ova oblast mora imati posebno mesto u procesu reformi u Srbiji i u pregovorima sa EU. Ona je i za Evropsku uniju od izuzetnog značaja jer bi uspeh Srbije u kontroli migracija direktno doprineo rešavanju jednog od akutnih višegodišnjih problema sa kojim se suočava EU – problem konstantnog priliva ilegalnih migranata sa ili preko prostora Srbije na prostor EU.

Srbija bi u svom procesu pridruživanja takođe trebalo da izgradi sopstvenu strategiju u oblasti migracija na kojoj bi bila zasnovana politika upravljanja migracijama. Strategija bi trebalo da bude koncipirana tako da daje odgovore kojima će se obezbediti nacionalni interesi ali i pratiti procesi koji se u ovoj oblasti odvijaju u Evropskoj uniji. Osim toga što bi strategija upravljana migracijama, usklađena sa svetskim i evropskim standardima, bila neophodna sa stanovišta konzistentnosti ukupne politike Vlade, ona bi bila značajno vezivno tkivo koje bi zemlju, i pre njenog konačnog pridruživanja, spajalo sa Evropskom unijom koja u ovoj oblasti ima nesumnjive interese u odnosu prema Srbiji.

Rastuću potrebu Evropske unije za kvalitetnom radnom snagom (što predstavlja faktor privlačenja ka Uniji i istovremeno faktor koji podstiče iseljavanja srpskog stanovništva), Srbija treba da dočeka sa osmišljenim i konstruktivnim pristupom koji će joj omogućiti da bude partner EU u ovoj oblasti (pre nego što postane njena država članica), ali i da zaštiti svoje nacionalne interese, jer je i sama ugrožena “belom kugom”.

Srbija u delu svoje politike upravljanja migracijama treba da razradi mehanizme koji će biti faktor zaustavljanja iseljavanja, ali i faktor privlačenja onih koji su se iz nje iselili. Srbija treba da svoju perspektivu sa stanovišta potreba za kvalitetnom radnom snagom gradi i na potencijalu koji čine njeni građani u inostranstvu i iseljenici tako što će stvarati uslove za njihov trajan i održiv povratak. Srbija bi sa takvim pristupom bila ravnopravan i konstruktivan partner Unije koji bi svoje interese usklađivao sa interesima EU, istovremeno štiteći i sopstvene, nacionalne interese.

1. Reforme u oblasti kontrole migracija moraju mnogo pre, odnosno najkasnije u fazi sprovođenja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, da ostvare cilj: **ukidanje viza Evropske unije za građane Srbije**. To je **srednjoročni cilj** u odnosu na koji treba da bude razrađena strategija i planovi aktivnosti svih nadležnih organa na nivou državne zajednice i republika članica. To je cilj čijem dostizanju treba da budu usmereni i pregovori u ovoj oblasti.

⁸¹ Preporuke su izrađene shodno referencama nezavisnog eksperta Milorada Ivanovića.

* U Solunu je 19. i 20. juna 2003. godine, Savet EU, kroz zajedničku deklaraciju, iza koje se nalaze i potpisi predstavnika država koji pretenduju članstvu u EU, prepoznata činjenica da približenje EU zavisi od sprovođenja mnogih reformi u oblastima kao što su: vladavina prava, borba protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija, kao i od jačanja administrativnih kapaciteta u kontrolama granica i bezbednosti dokumenata.

2. Potrebno je pokrenuti inicijative za **otvaranje dijaloga o problematici nelegalnih migracija**, na bilateralnoj osnovi (ili sa EU kao celinom), sa najugroženijim državama sa stanovišta nelegalnih migracija. Cilj tih pregovora treba da bude postizanje konkretnih dogovora o merama koje će se zajednički ili odvojeno preduzimati s ciljem radikalnog smanjenja prisustva i sprečavanja dolaska nelegalnih migranata iz Srbije na prostor EU, bilo da se radi o državljanima Srbije ili strancima koji su preko njene teritorije ilegalno dospeli na prostor EU.

3. Partnere iz EU bi trebalo permanentno informisati o procesu **reformi u oblasti viznog sistema i politike prema strancima** (priprema novih propisa, novog informacionog sistema, pripreme diplomatsko-konzularnih predstavništava i zaposlenih za primenu novog viznog sistema itd.). Neophodno je u najkraćem vremensko roku usvojiti **zakon o strancima** koji će obuhvatiti i sistem uzdavanja viza shodno šengenskim kriterijumima

4. Proces priprema za početak izdavanja ličnih dokumenata za državljane Srbije i strance koji će zadovoljavati najviše standarde ICAO (International Civil Aviation Organization) i EU u oblasti **bezbednosti dokumenata** (zaštite od falsifikata i mogućnosti zloupotrebe) treba uspostaviti u najkraćem mogućem roku.

5. Potrebno je u najkraćem vremenskom periodu usvojiti **zakon o nadzoru državne granice i nastaviti sa implementacijom Strategije o integrisanom upravljanju granicom i pratećim dokumentima**

6. Potrebno je doneti **zakon o azilu**, koji će biti zasnovan na evropskim i međunarodnim standardima

Od ključnog je značaja da se što pre postigne konsenzus o strategiji reformi u oblastima viza, kontrole granica, azila i migracija i da svaki organ, u skladu sa svojim nadležnostima pristupi sprovođenju svog plana aktivnosti, uz permanentnu koordinaciju koja bi se realizovala kroz tim za vođenje pregovora.

8.2. Preporuke Vladi Republike Srbije

Posle donošenja Strategije Republike Srbije za pridruživanje Evropskoj uniji bilo bi od posebnog značaja da vlada odmah pristupi aktivnostima koje će daleku perspektivu pridruživanja učiniti mnogo bližom, a **državu i građane „uvesti u Evropsku uniju” mnogo pre formalnog pristupanja** tako što će za građane Srbije biti ukinute vize za ulazak na teritoriju država Šengenskog sporazuma.

To je moguće postići ako Republika Srbija učini vanredan napor na usklađivanju svojih propisa, institucija i prakse sa standardima Evropske unije u oblastima koje su za Uniju od posebnog značaja sa stanovišta **kontrole, odnosno suzbijanja nelegalnih migracija**. To praktično znači da sveukupne mere koje bi trebalo preduzeti treba da dovedu do zaustavljanja procesa nelegalnih migracija državljana Republike Srbije na teritorije država članica EU, a posebno članica Šengenskog sporazuma. Te mere treba da budu i u funkciji sprečavanja nelegalnih migracionih tokova stranaca prema prostoru EU. Sve ovo važno je zbog toga što **Evropska unija**, pre nego što se odluči da treću zemlju svrsta na pozitivnu listu svog viznog režima i građanima te zemlje omogući ulazak i boravak do tri meseca bez potrebe pribavljanja viza, **ocenjuje da li je ta država uspešna u kontroli i suzbijanju nelegalnih migracija, sa i preko svoje teritorije, prema EU**. O tome govore iskustva

Rumunije i Bugarske koje su 2001. svrstane na pozitivnu listu Evropske unije pošto su prethodno preduzele niz konkretnih mera na planu kontrole i suzbijanja nelegalnih migracija i u tome uspešno sarađivale sa Evropskom unijom. Cilj je, prema tome, moguće postići.

Srbija bi prioritetno trebalo da donese *strategiju suzbijanja i kontrole ilegalnih migracija*. Ova strategija bi trebalo, u najvećoj meri, da ima u vidu aktivnosti Evropske unije u suzbijanju i kontroli ilegalnih migracija i da bude razrađivana u stalnom dijalogu sa Unijom. Na osnovu strategije suzbijanja i kontrole ilegalnih migracija trebalo bi da se sačini *akcioni plan* za njenu primenu. Akcioni plan bi se sprovodio kroz *reforme* u oblastima azila, viza, migracija i integrisanog upravljanja granicama (u daljem tekstu: AVMI). Reforme bi trebalo da obuhvate:

- stvaranje *pravnog okvira* za sve četiri pomenute oblasti koji će biti zasnovan na pravnim tekovinama Evropske unije – konkretnije, Šengenskim pravnim tekovinama;
- izgradnju *institucija* u oblastima AVMI koje će biti organizovane u skladu sa standardima EU, koje će primenjivati novi pravni okvir;
- utvrđivanje *postupaka* koje će u izvršavanju zadataka iz svoje nadležnosti primenjivati reformisane institucije i
- *uspostavljanje informatičkog sistema* koji povezuje sve organe i procese kroz koje se realizuju njihove aktivnosti u suzbijanju i kontroli migracija, kompatibilan informatičkim sistemima koji povezuju organe država EU u ovoj oblasti.

Proizvod koji bi nastao kao rezultat dobro osmišljene i sprovedene strategije trebalo bi da bude *sistem sprečavanja i kontrole ilegalnih migracija sa teritorije Republike Srbije* kao deo budućeg sveobuhvatnog sistema upravljanja migracijama.

Kako sprovesti reforme?

Mora se konstatovati da glavni razlog dosadašnjeg više nego usporenog toka reformi u oblasti azila, viza, migracija i integrisanog upravljanja granicama (AVMI) leži u *otsustvu sveobuhvatnog pristupa* koji podrazumeva objedinjavanje svih nosilaca reformi u jedinstven mehanizam čije funkcionisanje kontroliše i usmerava Vlada preko posebnog tela koje je za tu svrhu imenovala i u *otsustvu sveobuhvatne strategije*, odnosno *akcionog plana* za njeno sprovođenje. I dobro urađeni parcijalni poduhvati u reformama proteklih godina ostali su praktično bez efekta jer su se našli van konteksta celine. Nosioci reformi su aktivnosti preduzimali bez vizije o tome u koji deo celine njihove aktivnosti spadaju i šta će biti konačan rezultat. Nedostatak organizovanog rukovođenja reformama i nedostatak jasne vizije svakog nosioca reformi o sopstvenom mestu i ulozi, a posebno cilju koji će se postići, imalo je za posledicu potpuno nezadovoljavajuće rezultate u gotovo svim oblastima AVMI. Situaciju nije mogao da popravi ni CARDS regionalni projekat u oblasti viza azila i migracija koji je finansirala Evropska unija (realizovan 2004. i 2005. godine) jer pozitivni rezultati ovog projekta nisu mogli biti optimalno iskorišćeni upravo zbog nedostatka koordinacije i ozbiljnog i sistematičnog vođenja reformi. Da bi se ovakva situacija promenila na način koji jedino može doneti rezultate potrebno je:

. Uspostaviti mehanizam koji će sprovesti reforme

Ovaj mehanizam bi trebalo da funkcioniše kroz 5 nivoa koordinacije:

Prvi nivo – Vlada – potrebno je da Vlada oformi *Vladin tim za reforme* (VTR) koji će biti neposredno odgovoran Vladi za sprovođenje reformi. Njegov osnovni zadatak je da se u ime Vlade stara o sprovođenju strategije i akcionog plana reformi kroz dnevni uvid, praćenje aktivnosti i davanje sugestija organima koji sprovode reforme i interakciju sa njima. Tim bi trebalo da čine najodgovorniji predstavnici organa koji sprovode reforme (oni su ujedno šefovi *timova ministarstava za reforme* – TMR - u svakom od organa) i šef *Stručne službe VTR* (SS – VTR).

Stručna služba VRT obavljala bi sve aktivnosti u pripremama sastanaka VRT i starala se o ažurnom sprovođenju zaključaka Vlade i VTR, ukazivala bi svim učesnicima reformi na promene u EU od značaja za reforme i obezbeđivala verifikaciju uskladenosti svih reformskih rešenja sa standardima EU. *Vladin tim za reforme* bi trebalo da se oslanja na posebno konsultativno telo stručnjaka za pravo i institucije Evropske unije u oblastima AVMI koje bi uz strane eksperte trebalo da garantuje da su reformska rešenja usklađena sa standardima EU, kako bi i sama VRT mogla kompetentno da predlaže vladi usvajanje predloga odgovorajućih normativnih akata koja vlada upućuje skupštini na usvajanje ili ih samostalno usvaja;

drugi nivo – Organi (ministarstva: MUP, MSP, odbrana, pravda, finansije, zdravstvo, poljoprivreda, prosveta, rad i zapošljavanje itd) – u svakom od ministarstva čija se nadležnost dotiče problematike koja je predmet reformi mora se formirati koordinaciono telo – TMR – tim ministarstva za reforme koje objedinjava aktivnosti svih sektora i službi unutar ministarstva (i po horizontalnom i po vertikalnom principu povezivanja) čiji se poslovi tiču oblasti AVMI. Timom rukovodi funkcioner ministarstva (državni sekretar ili pomoćnik ministra) koji je ujedno i član VTR. Najveća pažnja se mora posvetiti organizaciji i funkcionisanju reformskih timova u MUP i MSP koji će podneti najveći teret reformi. U MSP-u Konzularni sektor mora biti stožer koordinacije reformskog procesa.

treći nivo – konsultativnog karaktera - **Međunarodne organizacije** predstavljene u Srbiji - specijalizovane za pojedina pitanja AVMI (EU, UNHCR, IOM, IPMCD, OEBS, Pakt stabilnosti, MARRI itd). Potrebno je osigurati aktivnu saradnju i učešće predstavnika ovih organizacija po svim stručnim pitanjima u procesu reformi (verifikacija uskladenosti reformskih rešenja sa standardima EU). U saradnji sa ovim organizacijama mogla bi se obezbeđivati podrška reformskom procesu kroz projekte koji bi mogli biti finansirani ili realizovani pod njihovim okriljem.

četvrti nivo – bilateralna i multilaterana (i regionalna) saradnja - u oblastima AVMI reforme se mogu sprovesti samo kroz istovremeni dijalog sa EU i njenim članicama (starim i novim, susedima i udaljenima) kroz koji se proveravaju rešenja ali i lobira. Naročit je značaj regionalne i bilateralne saradnje država zapadnog Balkana koje su u procesu pridruživanja EU. I ovo je domen u kom se može postići finansijska podrška reformama u saradnji sa starim članicama i novim članicama EU – susedima, kao i u okviru odgovarajućih organizacionih formi saradnje država zapadnog Balkana.

peti nivo – nevladin sektor – aktivan odnos nosilaca reformi sa nevladinim organizacijama koje se bave problematikom AVMI obezbeđuje blagovremeno proveravanje i korišćenje reformskih rešenja ali i korišćenje njihovog potencijala za

osmišljavanje projekata koji mogu biti deo reformskog procesa (i to ima svoj povoljan finansijski efekat na troškove reformi).

Doneti sveobuhvatnu strategiju reformi AVMI i akcioni plan za njeno sprovođenje

Sve aktivnosti u procesu reformi moraju biti zasnovane na *sveobuhvatnoj strategiji u oblasti AVMI* koje treba da bude sačinjena na osnovu strategija u svakoj od oblasti (azil, vize, migracije i integrisano upravljanje granicom). Vlada je u oblasti integrisanog upravljanja granicama već donela strategiju januara 2006. (postoji i akcioni plan za njeno sprovođenje).

Pri izradi strategije mora se voditi računa o postizanju dva cilja. Prvi je da se na njenim osnovama sprovedu reforme kao deo procesa evropskih integracija Srbije, a drugi, da se kao krajnji proizvod reformi uspostavi funkcionalan sistema sprečavanja i kontrole ilegalnih migracija. Strategija treba da bude osnova za formulisanje preciznog, i vremenski i u pogledu odgovornosti za konkretne zadatke, jasno definisanog Akcionog plana za sprovođenje Strategije. Ona treba da bude i osnova za rad Vladinog tima za reforme i svih timova ministarstava za reforme. Strategija treba da predvidi načine na koje će se, osim državnih organa, mobilisati i svi drugi subjekti (vladine i nevladine organizacije, domaće i strane naučne i istraživačke institucije iz oblasti migracija, međunarodne organizacije koje se bave problemima migracija prisutne u Srbiji, stručnjake za problematiku migracija itd.) u cilju učešća u razradi najboljih rešenja a zatim i njihovog odgovarajućeg angažovanja u okviru mehanizma sprečavanja i kontrole migracija.

Akcioni plan za sprovođenje strategije mora biti osnova dnevnih aktivnosti svih segmenata mehanizma koji sprovodi reforme. On mora biti jasan, konkretan sa realno postavljenim rokovima i izvršiocima, sposobnim da zadatke izvrše, kao i sa elementima stimulacije ali i odgovornosti za neizvršenu obavezu.

Tek na osnovu akcionog plana će se moći praviti realnije kalkulacije o tome koji se moduciljevi (do članstva u Uniji) mogu kada postići, uključujući i važan cilj: svrstavanje Srbije na "Belu Šenegen listu". Kada se to desi, moćiće da se konstatuje da su reforme u oblasti AVMI uspele. Do tada bi trebalo da se, bez nerealnih očekivanja, strpljivo, planski i predano radi na reformama, u stalnom dijalogu sa EU.

Reforme moraju biti deo permanentnog dijaloga sa EU

U vođenju dijaloga sa EU Srbija treba da ima inicijativu i da kroz taj dijalog stalno afirmiše svoju ravnopravnu, partnersku ulogu. Samo tako će se graditi ugled koga u oblasti reformi AVMI, na žalost, nema (Srbija je poslednja u mnogim segmentima u odnosu na druge države regiona sa istim pretenzijama). Zato bi Srbija trebalo da prva Uniji ponudi svoj koncept reformi i da ga kroz dijalog sa njom usavršavamo. Nesme se biti u ulozi onoga koji čeka gotova rešenja sa strane. Samo tako će se uspešno lobirati za ubrzanje donošenja po Srbiju povoljnih odluka. Veća samostalnost koja se manifestuje u procesima reformi činiće nosioce reformi u Srbiji kredibilnijim partnerom i jačati uverenje da će se i u buduće, kada postane punopravna članica Unije, Srbija brzo, fleksibilno i lako uključivati u procese premanentnih promena koji karakterišu Uniji.

Navedeni princip ima pozitivan efekat i na unutrašnjem planu jer na siguran i kavalitetan način obezbeđuje usvajanje novih standarda i saživljavanje sa njima, podiže samopouzdanje, inventivnost i kreativnost i time ubrzava procese reformi, šireći broj onih koji se u njih uključuju. Nosioce reformi tako neće biti prosti repetitori već serviranih

rešenja, već kreatori i realizatori spostvenih ideja u čijim osnovama su vrednosti koje ujedinjuju nove sa starim članicama Unije.

Efektii reformi i preduzetih mera moraju da budu konkretni i vidljivi u državama Evropske unije u toj meri da problem ilegalnih migracija prestane da opterećuje odnose Republike Srbije sa tim zemljama. Oni moraju da pokažu da je nad migracionim tokovima uspostavljena efikasna kontrola koja štiti državu Srbiju i njene interese u odnosima sa drugim državama od negativnih aspekata migracija, a ujedno afirmiše sve pozitivno što donose migracije državljana Srbije ka inostranstvu i stranaca ka Srbiji.

KAKO KONCIPIRATI STRATEGIJU SPREČAVANJA I KONTROLE ILEGALNIH MIGRACIJA?

Polazeći od toga da Strategija treba da definiše glavne pravce aktivnosti na sprečavanju i kontroli ilegalnih migracija sa ciljem da te aktivnosti imaju efekat na uspeh procesa evropske integracije Republike Srbije, u njenom koncipiranju bi trebalo u najvećoj meri imati u vidu aktivnostima koje Evropska unija realizuje na osnovu svoje politike u borbe protiv ilegalnih migracija. Na taj način bi se postigla najveća harmoničnost i uzajamna povezanost mera koje bi trebalo da preduzimaju organi Republike Srbije sa merama koje preduzima Evropska unija. Ovakav pristup bi bio i u funkciji dva uzajamno povezana procesa: procesa pregovora o pridruživanju i procesa reformi usmerenih na usklađivanje propisa institucija i njihove prakse u Republici Srbiji sa standardima Evropske Unije.

Strategija kao instrument evropske integracije Srbije bi trebalo da se razradi orijentišući se u odnosu na dva glavna dugoročna dokumenta Evropske unije u oblasti sloboda bezbednosti i pravde, a to su: višegodišnji (do 2009. godine) "Haški program za jačanje slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji" koji je Savet Evropske unije je usvojio 5. novembra 2004. i "Akcioni plan za sprovođenje Haškog programa" (usvojen 3. juna 2005) koji konkretno i detaljno razrađuje Program kroz posebne mere. Neophodno je, naravno, imati u vidu i sve naknade odluke koje su u oblasti problematike migracija donosili Savet i Komisija.

Navedenu orijentaciju opravdava u ovim dokumentima jasno izraženo opredeljenje EU za građenje partnerstva sa trećim državama u oblasti upravljanja migracijama. Ono se jasno vidi kroz jednu od mera iz Programa i Akcionog plana kroz koju je to opredeljenje nedvosmisleno izraženo: "(m) posebne preporuke o smernicama za vođenja pregovora o viznim olakšicama sa pojedinačnim zemljama u kontekstu politike EU o readmisiji, gde je to moguće, i na bazi reciprociteta, **sa ciljem razvijanja stvarnog partnerstva u pitanjima upravljanja migracijama.**"⁸²

Citirano opredeljenje Evropske unije za saradnju sa državama porekla ilegalnih migracija je rezultat potrebe da se Unija na konstruktivan način suoči sa stalnim i nekontrolisanim prilivom ilegalnih migranata, ali i potrebe da na dugoročan i najracionalniji način rešava ovaj problem u kontekstu svoje celovite politike upravljanja migracijama i politike proširenja Unije. Takav interes Evropske unije komplementaran je sa interesom Republike Srbije da kao države porekla i države tranzita ilegalnih migranata, kroz saradnju sa Unijom i u toj oblasti, ubrzava procese svoje evropske integracije.

⁸² Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, no. 9778/2/05. Brussels, 10 June 2005.

Da je proces saradnje Evropske unije sa Republikom Srbijom na napred citiranim osnovama započeo ukazuju završeni pregovori o zaključivanju sporazuma o viznim olakšicama i readmisiji u kontekstu istovetnog procesa pregovaranja sa drugim državama zapadnog Balkana.. “Zaključivanje sporazuma o viznim olakšicama treba sagledavati kao konkretan korak napred na putu prema slobodnom viznom režimu za građane zemalja zapadnog Balkana, zacrtanom dnevnim redom iz Soluna. Vizne olakšice treba da ohrabre zemlje zapadnog Balkana kako bi one sprovele odgovarajuće reforme i ojačale saradnju na regionalnom nivou i sa EU u oblastima kao što su jačanje vladavine zakona, borba protiv organizovanog kriminala i korupcije i povećavanja njihove administrativne osposobljenosti u oblasti kontrole granice i bezbednosti dokumenata uvođenjem biometrijskih podataka” .⁸³

Opređenje Evropske unije da saradnju nastavi i posle zaključivanja ugovora o viznim olakšicama i readmisiji, kroz “Dijalog o modalitetima i uslovima za slobodni vizni režim”, potvrdio je još pre otpočinjanja pomenutih pregovora podpredsednik Komisije EU i komesar zadužen za pitanja pravde slobode i bezbednosti Franko Fratini.⁸⁴

STRUKTURA DOKUMENTA O STRATEGIJI

Imajući u vidu činjenicu da Strategija treba da bude instrument evropske integracije Srbije, kao i činjenicu da je Srbija, sa stanovišta migracija, država porekla i država tranzita ilegalnih migranata, struktura ovog dokumenta trebalo bi da odrazi sve ove tri karakteristike. Materija u dokumentu bi trebalo da bude podeljena pema dva kriterijuma i to:

- (a) sprečavanje i kontrolu ilegalnog odlaska i boravka državljana Republike Srbije na teritoriji država Evropske unije (ilegalna migracija državljana Srbije) i
- (b) sprečavanje i kontrolu ilegalnog ulaska i boravka stranaca na teritoriji Republike Srbije i njihovog tranzita ka Evropskoj Uniji (ilegalna migracija stranaca).

Deo strategije koji bi tretirao **ilegalnu migraciju državljana Srbije** trebalo bi da obuhvati sledeće:

.1. Izvršiti **analizu i ocenu ove pojave** u cilju predlaganja mera za njeno sprečavanje i stavljanje pod efikasnu kontrolu; proučavanje ove pojave bi trebalo obaviti iz dva ugla posmatranja: iz unutrašnjeg ugla (Srbija) i iz ugla država EU koje su pojedinačno najugroženije ilegalnim migracijama, odnosno Evropske unije kao celine; cilj ovog proučavanja bi trebalo da bude iznalaženje najefikasnijih mera koje bi se zajednički (bilateralno sa pojedinim državama, odnosno sa EU kao celinom) utvrdile i sprovodile kao i

⁸³ Iz saopštenja povodom parafiranja sporazuma o viznim olakšicama i readmisiji između EU i 3 države zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina i Crna Gora) u Zagrebu, 12.04.2007 - IP/07/497 Brisel, 12.04.2007

⁸⁴ “..vizne olakšice povezane sa ugovorima o readmisiji su kratkoročna perspektiva koja će se ostvariti do kraja 2007. Ja sam, međutim, svestan da je puna liberalizacija viznog režima krajnji željeni cilj zemalja, naših partnera. I zato želim danas i ovde da izjavim da je sledeći korak koji nameravam da preduzmem sa našim partnerima iz zemalja zapadnog Balkana, kao srednjoročni ili dugoročni cilj, otvaranje Dijaloga o modalitetima i uslovima za slobodni vizni režim. EU neće stati sa prvim korakom viznih olakšica ukoliko zemlje, naši partneri, ostvare kontinuirani napredak u odgovarajućim oblastima unapređujući bezbednost u regionu” (“Uloga unutrašnje bezbednosti u odnosima između EU i njenih suseda” – Ministarski sastanak, Beč, 04.05.2006)

mera koje bi sproveli samo organi Republike Srbije, ali kao deo zajednički utvrđenog koncepta borbe protiv ilegalnih migracija;

2. **Upoznavanje sa iskustvima drugih država** u borbi protiv ilegalne migracije sopstvenih državljana; ova aktivnost ne treba samo da obuhvati države koje su nove članice EU ili u bilo kojoj fazi procese pridruživanja, već i one koje su izvor ilegalnih migracija prema EU (a posebno one iz kojih potiču ilegalni migranti koji tranzitiraju kroz prostor Srbije prema EU). Ova druga grupa država bi bila važna i sa stanovišta aktivnosti u okviru drugog dela strategije koje se odnosi na strance kao ilegalne migrante;

3. Posle aktivnosti predviđenih pod 1. i 2. **sačiniti predlog mera** koje bi trebalo preduzimati unutar zemlje, odnosno u saradnji sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama u cilju sprečavanja i efikasne kontrole ilegalnih migracija državljana Republike Srbije;

4. **Analizu važećih propisa Republike Srbije** koji se odnose na problematiku ilegalnih migracija njenih državljana;

5. **Analizu propisa Evropske unije i pojedinih država** koje su najugroženije ilegalnim migracijama državljana Republike Srbije, a koji se odnose na sprečavanje ilegalnih migracija; ovde bi trebalo obuhvatiti i međunarodne konvencije i druge akte koji tretiraju ovu problematiku;

6. Posle aktivnosti predviđenih pod tačkama od 1 do 5. sačiniti **Predlog normativnog i institucionalnog okvira** koji bi sadržavao pregled neophodnih propisa koje bi činili pravnu osnovu kao i pregled institucija (organa) koje bi činile efikasan mehanizam za borbu protiv ilegalnih migracija; ovaj predlog bi trebalo da obuhvati i pitanja koja bi trebalo regulisati međunarodnim instrumentima – bilateralno odnosno multilateralno;

7. Aktivnosti u oblasti **bezbednosti dokumenata** zasnovane na rezultatima do sada preduzetih zakonodavnih i drugih aktivnosti u ovoj oblasti, uvek prateći aktivnosti koje se na ovom planu preduzimaju u okviru Evropske unije i u svetu; ova aktivnost treba da obuhvati i problematiku **bezbedne vize** kao dokumenta;

8. Izvršiti analizu svih aspekata **ponovnog prihvata (readmisije)** državljana Republike Srbije (trebalo bi da obuhvati analizu sprovođenja do sada zaključenih ugovora o readmisiji, pravni, ekonomski, socijalni aspekt, pitanja reintegracije povratnika i saradnje sa državama iz kojih povratnici dolaze) i **predložiti mere** koje na osnovi te analize proizilaze; ova analiza treba da bude poseban deo u okviru aktivnosti navedenih pod 1 i 2.

9. Imajući u vidu da **Strategija integrisanog upravljanja granicom** jednim delom tretira i problematiku ilegalnih migracija, u strategiju sprečavanja i kontrole ilegalnih migracija bi trebalo, iz razloga racionalnosti, inkorporirati sve kompatibilna rešenja;

Deo strategije koji bi tretirao **ilegalne migracije stranaca** trebalo bi da obuhvati sledeće:

A) Izvršiti **analizu i ocenu ove pojave**, pri čemu se to, iz razloga racionalnosti, može obaviti prema istom pristupu i istim povodom kao i u slučaju aktivnosti pod **tačkom 1.**;

B). **Upoznavanje sa iskustvima drugih država** u borbi protiv ilegalne migracije, pri čemu naglasak treba da bude na iskustvima najugroženijih država EU kao i država koje su u procesu pridruživanja;

C) **Otvoravanje dijaloga sa državama porekla** ilegalnih migranata sa kojima se suočava Republika Srbija, sa stanovišta sagledavanja mera koje bi se zajednički mogle preduzimati u cilju sprečavanja ilegalnih migracija njihovih državljana;

D) U kontekstu dijaloga sa državama porekla treba posebno mesto da zauzme problematika **ponovnog povratka (readmisije)** njihovih državljana u državu porekla;

potrebno je ispitati i kakvu bi pomoć u vezi sa ovim mogla da pruži i Evropska unija, budući da je ova aktivnost u njenom direktnom interesu, s obzirom da Srbija, dok ne postane članica EU neće biti krajnji cilj ilegalnih migranata;

E) Posle aktivnosti predviđenih pod tačkama od 1. do 4. **sačiniti predlog mera** koje bi trebalo preduzimati unutar zemlje, odnosno u saradnji sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama u cilju sprečavanja i efikasne kontrole ilegalnih migracija stranaca prema Republici Srbiji;

F) Izvršiti **analizu važećih propisa Republike Srbije** koji se odnose na problematiku ilegalnih migracija stranaca;

G) Izvršiti **analizu propisa Evropske unije i pojedinih država** koje su najugroženije ilegalnim migracijama stranaca koji tranzitiraju preko teritorije Republike Srbije, a koji se odnose na sprečavanje ilegalnih migracija; ovde bi trebalo obuhvatiti i međunarodne konvencije i druge akte koji tretiraju ovu problematiku;

H). Posle aktivnosti predviđenih pod tačkama od 1. do 7. sačiniti **Predlog normativnog i institucionalnog okvira** koji bi sadžavao pregled neophodnih propisa koji bi činili pravnu osnovu kao i pregled institucija (organa) koje bi činile efikasan mehanizam za borbu protiv ilegalnih migracija; ovaj predlog bi trebalo da obuhvati i pitanja koja bi trebalo regulisati međunarodnim instrumentima – bilateralno odnosno multilateralno;

I). Sve relevantne elemente strategije **borbe protiv organizovanog kriminala, prekograničnog kriminala i trgovine ljudima** koji bi trebalo da nađu odgovarajuće mesto u ovoj strategiji;

J). Sve bitne elemente sadržane u **Strategiji integrisanog upravljanja granicom** sa kojom je Strategija sprečavanja i kontrole ilegalnih migracija komplementarna u najvećoj meri;

K). Aktivnosti u oblasti **izgradnje sistema azila** Republike Srbije koji treba a bude normativno, institucionalno i funkcionalno u potpunosti usklađen sa svetskim i evropskim standardima u ovoj oblasti;

L). Aktivnosti u oblasti **reforme viznog sistema** (viznog režima i sistema izdavanja viza) Republike Srbije, zasnovane na rezultatima do sada preduzetih zakonodavnih i drugih aktivnosti u ovoj oblasti, koje u svemu treba da budu usklađene sa standardima Evropske unije; u okvirima ove celine trebalo bi značajno mesto da zauzimaju mehanizmi **kontrole dokumenata, bezbednost dokumenata i primena biometrijskih podataka**.

NOTA BENE!

Na kraju, treba ukazati da bi strategije borbe protiv ilegalnih migracija trebalo da bude deo jednog celovitog koncepta. Rad na ovoj strategiji mogao bi da bude dobar povod za početak rada na pripremu vladine **Strategije upravljanja migracijama** koja bi trebalo da dedfiniše ciljeve i pravce i nosioce aktivnosti u sprovođenju politike Republike Srbije u odnosu na migracije uopšte (u odnosu i na legalne i na ilegalne migracije i svojih građana i stranaca).

8.3. Preporuke Evropskoj uniji

1. Da i dalje svojim autoritetom, znanjem svojih eksperata i finansijskim sredstvima nastavi da podržava proces reformi u Srbiji u navedenim oblastima.

2. Da iz procesa stalnog dijaloga o liberalizaciji viznog režima prema Srbiji, EU uputi jasnu poruku da će svaki napredak u sprovođenju reformi u ovim oblastima rezultirati i pozitivnom reakcijom organa EU.

Prilog – Aneks I i Aneks II Uredbe Saveta EU br. 539 (crna i bela šengenska lista)⁸⁵

ANNEX I

Lista u skladu sa članom 1(1)

1. DRŽAVE

Avganistan
Albanija
Alžir
Angola
Antiga i Barbuda
Armenija
Azerbejdžan
Bahami
Bahrein
Bangladeš
Barbados
Belorusija
Belize
Benin
Butan
Bosna i Hercegovina
Bocvana
Burkina Faso
Burma/Mjanmar
Burundi
Centralnoafrička Republika
Čad
Kambodža
Kamerun
Kape Verde
Kina
Kolumbija
Kongo
Obala Slonovače
Kuba
Demokratska Republika Kongo
Džibuti
Dominika
Dominikanska Republika
Egipat
Ekvatorijalna Gvineja
Eritreja

⁸⁵ I pozitivna i negativna lista pretrepele su promene amandmanima na Uredbu 539, i to 2001 – definitivni status Rumunije na pozitivnoj listi (COUNCIL REGULATION (EC) No 2414/2001 of 7 December 2001) i 2003 – uključivanje Ekvadora i Istočnog Timora na negativnu listu (COUNCIL REGULATION (EC) No 453/2003 of 6 March 2003)

Etiopija
Srbija i Crna Gora
Fidži
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
Gabon
Gambija
Gruzija
Gana
Granada
Gvineja
Gvineja Bisao
Gvajana
Haiti
Indija
Indonezija
Iran
Irak
Jamajka
Jordan
Kazahstan
Kenija
Kiribati
Kuvajt
Kirgistan
Laos
Liban
Lesoto
Liberija
Libija
Madagaskar
Malavi
Maldivi
Mali
Maršalska Ostrva
Mauritanija
Mauricijus
Mikronezija
Moldavija
Mongolija
Maroko
Mozambik
Namibija
Nauru
Nepal
Niger
Nigerija
Severna Koreja
Severna Marijanska Ostrva
Oman
Pakistan

Palau
Papua Nova Gvineja
Peru
Filipini
Katar
Rusija
Ruanda
Sveti Kits i Nevis
Sveta Lucija
Sent Vinsent i the Grenadines
Sao Tome i Principe
Saudijska Arabija
Senegal
Sejšeli
Sijera Leone
Solomonska Ostrva
Somalija
Južna Afrika
Sri Lanka
Sudan
Surinam
Svazilend
Sirija
Tadžikistan
Tanzanija
Tajland
Komorska Ostrva
Togo
Tonga
Trinidad i Tobago
Tunis
Turska
Turkmenistan
Tuvalu
Uganda
Ukrajina
Ujedinjeni Arapski Emirati
Uzbekistan
Vanuatu
Vijetnam
Zapadna Samoa
Jemen
Zambija
Zimbabve

2. ENTITETI I TERITORIJALNE VLASTI KOJE NISU PRIZNATE KAO DRŽAVE BAR OD
JEDNE DRŽAVE CLANICE
Istočni Timor

Palestinske vlasti
Tajvan
ENG Službeni glasnik evropske zajednice 21. 3. 2001. L 81/7

ANNEX II

Lista u skladu sa članom 1(2)

1. DRŽAVE

Andora
Argentina
Australija
Bolivija
Brazil
Brunej
Bugarska
Kanada
Čile
Kostarika
Hrvatska
Kipar
Češka Republika
Ekvador
Estonija
Gvatemala
Vatikan
Honduras
Mađarska
Izrael
Japan
Latvija
Litvanija
Malezija
Malta
Meksiko
Monako
Novi Zeland
Nikaragva
Panama
Paragvaj

Poljska
Rumunija (*)
Salvador
San Marino
Singapur
Slovačka
Slovenija
Južna Koreja
Švajcarska
Sjedinjene Američke Države
Urugvaj
Venecuela

**2. SPECIJALNI ADMINISTRATIVNI
REGION NARODNE REPUBLIKE KINE
Hong Kong SAR (1)
Makao SAR (2)**

(1) Izuzetak u odnosu na zahtev za posedovanje vize odnosi se samo na one koji poseduju pasoš „Specijalnog administrativnog regiona Hong Kong”.

(2) Izuzetak u odnosu na zahtev za posedovanje vize odnosi se samo na one koji poseduju pasoš „Specijalnog administrativnog regiona Makao”.

(*) Vidi član 8(2).

ENG Službeni glasnik evropske zajednice
21. 3. 2001. L 81/6