



Institut za međunarodnu politiku i privredu



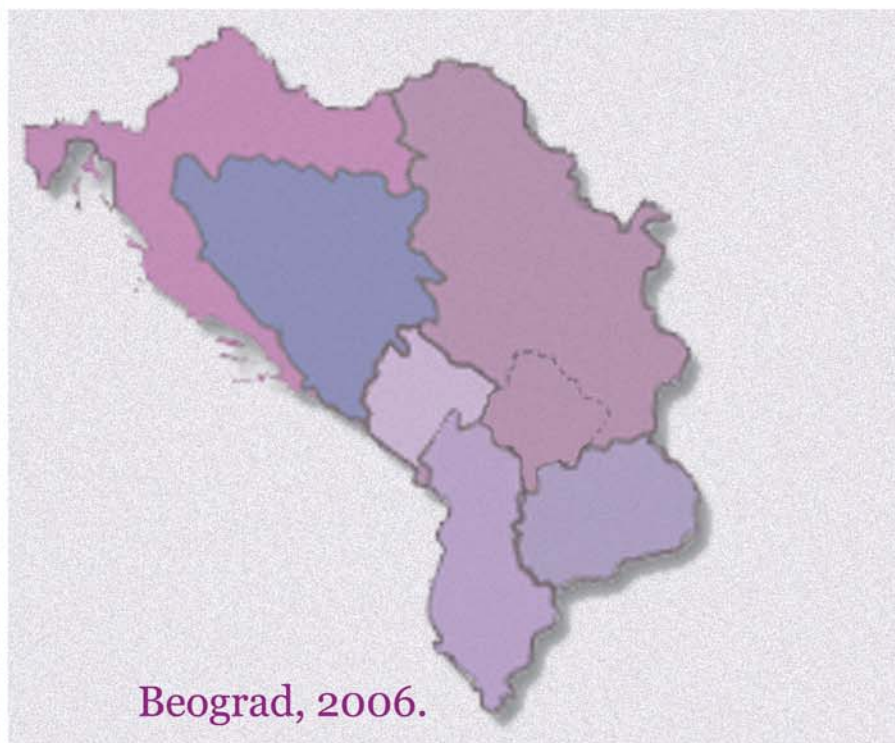
Evropski pokret u Srbiji



Grupa 484

POLITIKA VIZA I ZAPADNI BALKAN

Priređivač Vladimir Grečić



Beograd, 2006.



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

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Evropski pokret u Srbiji
Grupa 484

POLITIKA VIZA I ZAPADNI BALKAN

Priredivač Vladimir Grečić

Beograd, 2006.

POLITIKA VIZA I ZAPADNI BALKAN

Priređivač Vladimir Grečić

Izdavači

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Makedonska 25
Evropski pokret u Srbiji, Beograd, Kralja Milana 31
Grupa 484, Beograd, Gračanička 10

Za izdavače

Prof. dr Aleksandar Fatić
Ksenija Milivojević
Vesna Golić

Recenzenti

Prof. dr Blagoje Babić
Dr Duško Dimitrijević

Redakcioni odbor

Maja Bobić, Evropski pokret u Srbiji
Vladimir Grečić, Institut za međunarodnu politiku i privredu
Brankica Grupković, Međunarodni centar za razvoj migracione politike za SCG
Milorad Ivanović, Agencija za konsalting i menadžment
Žaklina Novičić, Institut za međunarodnu politiku i privredu
Vladimir Petronjević, Grupa 484
Miodrag Shrestha, Grupa 484,

Prevodilac

Marko Nikolić

Lektor

Slobodanka Živković

Tehnički urednik

Inž. Borivoje Ušćumlić

Kompjuterska obrada i dizajn

Snežana Vojković

ISBN: 86-7067-092-5

Štampa: „Želnid”, Beograd

Realizaciju projekta „Zemlje zapadnog Balkana — Regionalni odgovor na pitanja liberalizacije režima viza” finansijski su podržali Balkanski fond za demokratiju i Fond za otvoreno društvo

Štampanje knjige je omogućeno donacijom Balkanskog fonda za demokratiju

Sadržaj

| | |
|--|-----|
| Predgovor (<i>Vladimir Grečić</i>) | 5 |
| I MIGRACIJE NA BALKANU I BORBA PROTIV ILEGALNIH MIGRACIJA | |
| Balkanske zemlje kao emigraciono područje prema EU: Neke demografske karakteristike (<i>Vladimir Grečić</i>) | 9 |
| Potraga za ispravnim krugom: migracije i razvoj Balkana (<i>Alina Mungiu-Pippidi</i>) | 20 |
| Ekonomski razvoj, migracije i ilegalne migracije u kontekstu liberalizacije viznog režima (<i>Jasna Bacovska</i>) | 36 |
| Ilegalne migracije i borba protiv trgovine ljudima (<i>Brankica Grupković</i>) | 42 |
| Uloga organizovanog kriminala kao prekograničnog problema u Jugoistočnoj Evropi (<i>Aleksandar Fatić</i>) | 47 |
| II EVROPSKE INTEGRACIJE I READMISIJA | |
| Evropske integracije i readmisija (<i>Danilo Rakić</i>) | 65 |
| Sistem azila u regionu (<i>Vladimir Petronijević</i>) | 76 |
| Readmisija (<i>Zoran Martinović</i>) | 81 |
| III REFORMA VIZNOG SISTEMA I EU STANDARDI | |
| Evropski standardi slobode kretanja (<i>Žaklina Novičić</i>) | 85 |
| Srbija i Crna Gora — uslovi za ukidanje „šengenskih” viza (<i>Milorad Ivanović</i>) | 98 |
| Aktuelna pitanja reforme viznog sistema SCG (<i>Vlado Ljubojević</i>) | 101 |
| Vizni režim u BiH: Izgradnja pravnog i institucionalnog okvira u skladu sa standardima EU (<i>Zoran Perković</i>) | 106 |

| | |
|--|-----|
| Politika viza ili vizna politika (<i>Julie Woloshin</i>) | 115 |
| Inicijativa za olakšavanje viznog režima za studente (<i>Mihajlo Babin</i>) | 121 |
| | |
| IV INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICAMA I EU STANDARDI | |
| Neke preporuke za zemlje zapadnog Balkana: Iskustvo Bugarske u oblasti politike viza i kontrole granica (<i>Nadya Dimitrova</i>) | 125 |
| Modernizacija vizne usluge EU: Perspektiva iz Albanije (<i>Albjon Bogdani</i>) | 137 |
| EU standardi migracione politike, vize i situacija na Zapadnom Balkanu (<i>Gordana Ilić-Gasmi</i>) | 145 |
| | |
| V REGIONALNA SARADNJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA | |
| Strategija MARRI i program aktivnosti (<i>Qirjako Kureta</i>) | 153 |
| | |
| ZAKLJUČCI I PREPORUKE | |
| Preporuke sa Regionalnog okruglog stola „Zemlje zapadnog Balkana: regionalni odgovor na pitanja liberalizacije viznog režima” | 161 |

PREDGOVOR

Vizni režim je najaktuelnije otvoreno pitanje između Evropske unije i zemalja zapadnog Balkana. Evropska unija koristi vizni režim kao sredstvo pritiska na zemlje ovog područja radi ispunjenja uslova za pristupanje Uniji. Ove zemlje, pak, to doživljavaju kao meru diskriminacije koja im otežava upravo ispunjavanje pomenu-tih uslova.

Zapadni Balkan obuhvata Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju i Crnu Goru (zemlje potencijalni kandidati za prijem u članstvo EU), i Hrvatsku i Makedoniju (zemlje kandidati). Ukupan broj stanovnika koji žive u zemljama Zapadnog Balkana je 24 miliona (m): Albanija (3,2 m), Bosna i Hercegovina (3,8 m), Hrvatska (4,4 m), Makedonija (2,0 m), Srbija i Crna Gorra (10,6 m), uključujući Kosovo i Metohiju.¹

Međutim, danas državljani jugoistočnog dela Zapadnog Balkana ne uživaju jednu od fundamentalnih sloboda na kojima je i sama Evropska unija zasnovana: slobodu kretanja. Istina, Hrvatska je na „beloj listi” viznog režima, što znači da njeni državljani mogu ući i boraviti u Evropskoj uniji bez vize, do tri meseca.

Postoje jasne prepreke za građane zemalja zapadnog Balkana da putuju u Evropku uniju. Prva prepreka za putovanje ljudi iz šest država zapadnog Balkana u EU u poslovne svrhe jeste činjenica da se ove zemlje nalaze na „obaveznoj crnoj viznoj listi” Evropske unije. Prema iskazu Međunarodne krizne grupe, „vizni režim Evropske unije sa zemljama Zapadnog Balkana (...) podstiče ozlojeđenost ljudi, koči progres spoljne trgovine, biznisa, obrazovanja i otvorenijeg civilnog društva, i kao rezultat svega toga doprinosi regionalnoj nestabilnosti.”² Pitanja liberalizacije viza i olakšavanja njihovog izdavanja direktno su povezana sa sveukupnom stabilizacijom regiona. Usled nestabilne situacije u regionu, od 1990. godine „šengenski zid” postaje sve čvršći i neprobojniji.

Međutim, Evropska unija poslednjih par godina traži rešenja za zemlje koje su ostale van „šengenskog prostora”. Solunski samit Saveta Evrope se, 19. i 20. juna 2003. godine, opredelio za punu i efikasnu podršku evropskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana i izneo da će „zemlje Zapadnog Balkana postati integralni deo Evropske unije, jednom kada budu ispunile utvrđene kriterijume”.

¹ European Bank for Reconstruction and Development, *Transition report 2005, Business in transition*, London 2005 (<http://www.ebrd.com/pubs/factssh/country~pdf>).

² International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, “EU Visas and the Western Balkans”, *Europe Report* No 168, 29 November 2005.

Međunarodna komisija o Balkanu u svom Izveštaju kaže da je „među najobeshra-
brujućim nalazima Komisije taj što evropska generacija na Balkanu, mladi ljudi do 30
godina života koji dele evropske vrednosti, koji su željni da putuju i koji redovno gla-
saju za proevropske partije, jeste ona generacija koja ima najveće teškoće da poseti
EU.” Više od 70% studenata u Srbiji nije nikada putovalo u inostranstvo. Evropska
komisija veruje da to treba hitno promeniti, naročito za mlade iz zemalja koje su bile
izolovane iz Evrope, kao što su Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija.
Bugarska i Rumunija su pokazale da sloboda kretanja unutar EU je najjači signal ko-
ji EU može da šalje kako javnosti tako i vladama na Balkanu i da predlaže uvođenje
jedne „pametne” vizne politike EU: „Jednu ‘pametnu’ politiku viza EU koja otvara
svoje granice za mlade ljude i poslovne ljude sa Balkana, a zatvara ih za kriminalce
koji treba da su u središtu politike koja će mobilisati narod da podrži stvaranje člani-
ca EU na Balkanu.” Šengenski zid je poslednji zid koji odvaja Balkan od Evrope.

Projekt „Zemlje zapadnog Balkana: Regionalni odgovor na pitanja liberalizacije
viznog režima” zajedno su realizovali Institut za međunarodnu politiku i privredu
(IMPP), Evropski pokret u Srbiji (EPuS) i Grupa 484. Ciljevi projekta su da se po-
drži proces reformi u zemljama Zapadnog Balkana i njihovo približavanje standardi-
ma EU, naročito u njihovim naporima da se pridruže „beloj šengenskoj listi” EU, kao
i da dalje jačaju i podržavaju mere, aktivnosti, inicijative prema liberalizaciji viza ko-
ja je već pokrenuta ili se realizuje u regionu. Isto tako cilj je da se: (a) daju preporu-
ke vladama u regionu za potrebne reforme u domenu slobode kretanja ljudi; (b) vrši
pritisak i uticaj na vlade da sprovedu reforme i harmonizaciju zakonodavstava, kao i
njegovu efikasnu primenu; (c) stvore mreže stručnjaka i zainteresovanih strana koji
su posvećeni ovom zadatku na nacionalnom i regionalnom nivou; (d) stvori aktivni-
ja saradnja između vlade i civilnog društva; (e) unapređuju političke reforme, edu-
kacija stanovništva i nadgleda vladin učinak; (f) obezbedi veća transparentnost vlad-
ninih institucija, tako da vlada bude odgovorna za svoje aktivnosti pred građanima.

Prema rezultatima rada na projektu, ove aktivnosti će doprineti: (a) stvaranju
održive mreže eksperata, kao što su poslanici u državnim institucijama, aktivisti ne-
vladinih organizacija, političari i mediji, na nacionalnom nivou, i (b) stvaranju
sličnog tipa mreže eksperata na regionalnom nivou.

Promene koje će doneti ova inicijativa ogledaće se u sledećem: (a) boljem razu-
mevanju preduslova koji treba da se i ispune u vezi sa procesom liberalizacije viza;
(b) delotvornijem pritisku na relevantne državne institucije radi jačanja potrebnih na-
pora u procesu liberalizacije viza; (c) podsticaju zajedničkog regionalnog pristupa
prilagođavanju zahtevima procesa liberalizacije — zajedničkom odgovoru na rele-
vantna pitanja.

Stvaranje jedne jače prekogranične saradnje, i među građanima i drugih grupa,
koja će biti usmerena na opšte izazove, korišćenje najboljeg iskustva ostvarenog u
regionu, uspostavljanje regionalnih mreža povezanih građana sa sličnim interesima
preko granica i/ili izgradnja mreža među vladama, nevladinih organizacija, civilnih
inicijativa, ili drugih institucija koje rade na poboljšanju razumevanja i saradnje
širog regiona su sve u vezi sa dugoročnim ciljevima u podsticanju regionalne aka-

demske, istraživačke politike i politike saradnje. U realizaciji projekta bili su aktivno uključeni različiti sektori civilnog i državnog sektora. Štaviše, oni su ključni promoteri promena koje treba da uslede i glavni garanti koji će definisanu regionalnu „mapu puta” realizovati i, ako je potrebno, poboljšati.

Od januara do aprila 2006. godine, održane su na nacionalnom planu četiri radionice. Prva radionica „Balkanske zemlje kao emigraciono, tranzitno i imigraciono područje prema EU” održana je 25. januara 2005. godine, u Insitutu za međunarodnu politiku i privredu, gde su razmatrana pitanja ilegalne migracije, trgovine ljudima, korupcije i borbe protiv organizovanog kriminala, kao i pitanja vezana za azil. Druga radionica „Evropske integracije i readmisija”, održana je 20. februara 2006, gde su razmotreni problemi i proces readmisije u odnosu na evropske integracije, kao i oni koji se odnose na implementaciju sporazuma o readmisiji. Treća radionica „Evropske integracije i reforma viznog sistema u Srbiji i Crnoj Gori” održana je 13. marta 2006. godine. Četvrta radionica „Kontrola granice/integrirano upravljanje granicama i evropski standardi održana je 12. aprila 2006. godine.

Konačno, na regionalnom okruglom stolu koji je održan pod naslovom „Zemlje zapadnog Balkana: Regionalni odgovor na pitanja liberalizacije viza” okupili su se eksperti iz balkanskih zemalja – Albanije, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore (potencijalni kandidati za prijem u članstvo EU), Makedonije i Hrvatske (zemlje kandidati), Bugarske i Rumunije (pristupajuće zemlje), kao i Slovačke (država „novi” član EU), 18. i 19. maja 2006. godine — te su prezentirali svoje iskustvo na putu ka „beloj šengenskoj listi”. Oni su raspravljali sledeće tematske oblasti: (a) ilegalna migracija, uključujući trgovinu ljudskim bićima i šverc migranata, i azil; (b) ugovori o readmisiji kao sredstvo u borbi protiv ilegalne migracije, saradnja država članica EU sa zemljama porekla, izgradnja održivih rešenja; (c) sistem viza i relevantni standardi EU; (d) kontrola granica/integrirano upravljanje granicama i standardi EU kao i (e) regionalna saradnja.

Nalazi autora se mogu sažeto prikazati na sledeći način. Šengenski režim je deo šireg evropskog projekta koji je kreiran kao jedinstveno tržište i pravilo za slobodno kretanje građana unutar EU ukidanjem interne granične kontrole. Interna liberalizacija imala je za rezultat oštriju i mnogo konkretniju spoljnu kontrolu granica. Savet EU je 2001. godine doneo Uredbu, dopunjenu 2003, kojom je utvrdio kriterijume koje države izvan zone „šengenskog prostora” moraju da zadovolje da bi njihovi državljani na teritoriju EU mogli ulaziti bez viza (bela lista) i one zemlje čiji državljani moraju da traže vizu (crna lista).³ Takvim se zemljama, koje su na crnoj listi, implicite ne veruje. Njihovi građani su viđeni kao potencijalni imigranti širokih razmera.⁴ U stva-

³ See Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must have visas when crossing the external borders (Annex I) and those whose nationals are exempt (Annex II), updated in Council Regulation (EC) No. 453/2003 of 6 March 2003.

⁴ The Schengen countries follow a rule of reverse reciprocity: if a country on the white list requires the nationals of an EU member state to get a visa, it will be moved to the Schengen black list. However, a country on the black list will not be transferred to the white list for granting visa-free entry to EU citizens. Council Regulation (EC) No 539/2001, Article 1.4.

ri, ilegalna migracija u EU je jedan od glavnih kriterijuma koji određuje da li će jedna zemlja ući na pozitivnu ili negativnu viznu listu. Problem u vezi s tim je da li je zemlja „sposobna da efikasno kontroliše ilegalnu migraciju sopstvenih građana i stranaca koji prolaze kroz njenu teritoriju na putu za Evropsku uniju”.

Problem ima više aspekata. Najvažniji su: trgovina ljudima, šverc migranata i pitanje readmisije. U regionu Zapadnog Balkana u velikoj meri caruju siromaštvo, patnja i siva ekonomija, a države postaju povezane transnacionalnim organizovanim kriminalom. Zbog toga, ističe se potreba za sveobuhvatnim reformama u oblastima vladavine prava i borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija.

Uspostavljanje integrisanog upravljanja granicama znači imati jednu propustljivu granicu, neprimetnu za sva legitimna kretanja ljudi i roba, a u isto vreme nesavladivu za sve ilegalne aktivnosti, od šverca robe do šverca ljudi i trgovine ljudima. Sva ova područja treba da se reformišu kako bi se dostigli standardi EU i da se ostvari regionalna dimenzija. Regionalna saradnja je bitna u procesu pripreme za integraciju u EU.

Konačno, referati podneti na nacionalnim radionicama i regionalnom okruglom stolu su objavljeni u ovoj knjizi.

Vladimir GREČIĆ
Rukovodilac projekta

**BALKANSKE ZEMLJE KAO EMIGRACIONO
PODRUČJE PREMA EVROPSKOJ UNIJI:
NEKE DEMOGRAFSKE KARAKTERISTIKE**

Vladimir Grečić¹

Uvod

Proširenje EU na Istok jedno je od najsnažijih sredstava njene politike prema zemljama nečlanicama. U stvari, sve zemlje kontinenta, osim Norveške i Švajcarske, nastoje da pristupe ovoj integracionoj grupaciji. Njena politika je poslednjih godina doprinela ubrzanju transformacije centralne i istočne Evrope iz komunističkih režima u moderne, funkcionalne demokratske zemlje. Politika EU je *de facto* podstakla dinamiziranje reformi na svim nivoima u Turskoj i Hrvatskoj, a pre toga u Bugarskoj i Rumuniji, pa i ostalim zemljama zapadnog Balkana, uključujući Srbiju i Crnu Goru. Građani ovog dela sveta imaju koristi od svojih suseda, zemalja u kojima vladaju stabilna demokratija i prosperitetna tržišna ekonomija. Proširenje EU podrazumeva unapređenje mira, stabilnost, prosperitet, demokratiju, unapređenje ljudskih prava i vladavinu zakona širom Evrope.

Deset novih članica (Češka Republika, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, Estonija, Letonija, Litvanija, Malta i Kipar) pristupilo je 1. maja 2004. godine, a Evropska unija je potpisala sporazum sa Bugarskom i Rumunijom aprila 2005. godine. U oktobru, iste godine, EU je otvorila pregovore o pristupanju sa Turskom i Hrvatskom i pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom i Crnom Gorom. Svaki od ovih događaja nalazi svoje opravdanje u napretku koji su ove zemlje postigle u zadovoljavanju relevantnih uslova.

U Strateškom dokumentu EU o proširenju od 9. novembra 2005. godine se, pored ostalog, kaže da sa poslednjim proširenjem EU „u oblasti kretanja ljudi i prava na osnivanje firmi nije došlo do znatnih promena”.

¹ Prof. dr Vladimir Grečić, naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

Ovaj prilog analizira ljudske resurse u zemljama Evrope, s posebnim naglaskom na one koje nastoje da pristupe Evropskoj uniji (EU) i da se sagleda emigracioni potencijal kao i eventualne pretnje ilegalnih tokova migranata prema EU.

Ljudski resursi u zemljama poslednjeg i narenih proširenja EU

Poslednje proširenje EU, prema ocenama Komisije evropskih zajednica, predstavlja značajan uspeh. Pre 1. maja 2004. godine predviđalo se da će najveće proširenje (od deset zemalja) u istoriji EU izazvati krupne probleme, kao što je institucionalna blokada i masovni priliv radnika.

Poslednje proširenje donelo je EU blizu 74 miliona ljudi (tab. 3). Ono što je karakteristično za ove zemlje jeste činjenica što su sve sa niskom stopom rasta stanovništva. Najveća među njima je Poljska sa 38,2 miliona ljudi čiji su građani, i ranije, odlazili na privremeni ili permanentni rad u Nemačku. Tako, emigracioni pritisak iz novopridruženih članova EU je slabiji nego što se očekivalo. Međutim, preostale balkanske zemlje, koje čekaju na proširenje EU i koje se nadaju da će joj se u godinama koje dolaze pridružiti, imaju znatno snažniji emigracioni potencijal. Bugarska i Rumunija pristupajuće zemlje Uniji imaju stanovništvo od gotovo 30 miliona ljudi, ali takođe su sa niskim ili negativnim rastom stanovništva.

Hrvatska i Turska koje su otvorile pregovore o pristupanju imaju, prema podacima iz 2005. godine, ukupno preko 75 miliona stanovnika, a Makedonija nešto preko 2 miliona stanovnika. Ono što je karakteristično jeste da Turska ima preko 71 milion ljudi i još uvek visoku stopu rasta stanovništva (tab. 5) i sa registrovanom emigracijom, u publikacijama UN, od oko 10 000 godišnje.²

Preostale zemlje zapadnog Balkana su sa skromnijim ljudskim potencijalnom. Naime, prema podacima UN u 2005. godini, ove zemlje, zajedno uzete, imale su nešto manje od 18 miliona stanovnika. Struktura stanovništva je različita, a i emigracioni potencijal je različit. Najveći broj potencijalnih migranata se nalazi u Albaniji i na Kosovu i Metohiji, jer su to područja sa velikim učešćem mladog stanovništva.³

Pet zemalja zapadnog Balkana kao izazov za EU

Iako je Makedonija postala kandidat za prijem u EU, ona još nije ušla na „belu šengensku listu”. I njeni građani još uvek moraju da čekaju u redovima za šengensku vizu. Tako, pet država zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora i Srbija, uključujući Kosovo i Metohiju) predstavljaju veliki izazov za EU. Politika proširenja treba *de facto* da demonstrira sposobnost transformacije u regionu u kome su države slabe, a društva podeljena. Za sprovođenje reformi u ovim zemljama od ključnog je značaja uverljiva perspektiva konačnog pri-

² UN, World Population Prospects. The 2000 Revision, vol. I: Comprehensive Table, United Nation, New York 2001, p. 442.

³ Članovi 49 9 6 Sporazuma o Evropskoj uniji.

druživanja EU. Ali, isto je jasno da se ove zemlje mogu pridružiti tek kada u potpunosti ispune utvrđene kriterijume.

Evropska unija ima političke i ekonomske kriterijume za članstvo, kao i kriterijume koji se odnose na obaveze članica i administrativnu sposobnost implementacije i sprovođenja zakona i politika EU.⁴

Tabela 1: Proces pristupanja Evropskoj uniji

| Bugarska | | „Realistički scenario” | „Reformski scenario” |
|-----------|--|----------------------------------|----------------------------------|
| | | Srbija, Crna Gora, BiH, Albanija | Srbija, Crna Gora, BiH, Albanija |
| 1993. | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) | 2006. | 2006. |
| 1995. | SSP stupa na snagu | 2008. | 2007. |
| 1995. | Podnošenje molbe za članstvo | 2008. | 2007. |
| 1997. | Kandidatski status | 2010. | 2008. |
| 2000. | Početak pregovora | 2013. | 2009. |
| 2004. | Završetak pregovora | 2017. | 2013. |
| 2007. | Članstvo u EU | 2020. | 2014-2015. |
| 14 godina | Ukupno | 14 godina | 8-9 godina |

Izvor: “Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed”, ESI – European Stability Initiative, Brussels, 1 June 2005 (www.esiweb.org), p. 11.

Četiri zemlje zapadnog Balkana će, prema jednom „realističkom” scenariju, tek 2020. godine postati članice EU, a prema jednom „reformskom” scenariju — 2015. godine.⁵

Pomenuti scenariji pokazuju da će četiri zemlje zapadnog Balkana biti još dugo izolovane od integrisane i razvijene Evrope. Da li će ispuniti uslove i postati punopravni članovi EU u 2015. ili 2020. godini zavisi u najvećoj meri od njih samih, ali i od Evropske unije i njene pomoći — materijalne i svake druge. Budžet EU ilustruje sledeće stavke pomoći zemljama zapadnog Balkana (Tab. 2).

Solunski samit EU je, 21. juna 2003, pored ostalog zaključio i to da „mapa Unije neće biti kompletna sve dok joj se zapadni Balkan ne pridruži”.⁶ Proces stabilizacije i pridruživanja će, kako je tada rečeno, biti obogaćen elementima koje će proisteci iz procesa proširenja EU, uključujući proširenje podrške za izgradnju institucija, vladavine zakona i saradnje na poslovima pravde i unutrašnjih odnosa. Učešće ovih zemalja u programima Unije i ekonomskom razvoju podrazumeva da će se i

⁴ U zaključku Evropskih veća u Kopenhagenu 1993. i Madridu 1995. godine.

⁵ “Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed”, ESI – European Stability Initiative, Brussels, 1 June 2005 (www.esiweb.org)

⁶ Chris Patten, Commissioner for External Relations, “A milestone in the European Union’s relations with the Western Balkan countries”, at, http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sum_06_03/.

Tabela 2: Planirana pomoć potencijalnim kandidatima za članstvo u EU, 2007–2013 (u milionima eura)

| | Stanovništvo | 2007. | 2008. | 2009. | 2010. | 2011. | 2012. | 2013. | Svega |
|-------------------|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Srbija | 8,0 m | 113 | 138 | 117 | 159 | 234 | 233 | 220 | 1 214 |
| Kosovo i Metohija | 1,8 m | 25 | 31 | 26 | 35 | 52 | 52 | 49 | 270 |
| Crna Gora | 0,6 m | 10 | 12 | 10 | 14 | 21 | 21 | 20 | 108 |
| Albanija | 3,2 m | 45 | 55 | 47 | 63 | 94 | 93 | 88 | 485 |
| BiH | 4,1 m | 59 | 71 | 60 | 82 | 119 | 118 | 113 | 622 |
| Ukupno | 17,8 m | 252 | 307 | 260 | 353 | 520 | 517 | 490 | 2 699 |
| <i>Per capita</i> | | € 14,16 | € 17,25 | € 14,61 | € 19,83 | € 29,21 | € 29,04 | € 27,53 | |

Izvor: “Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed”, ESI – European Stability Initiative, Brussels, 1 June 2005 (www.esiweb.org), p.5.

budžet CARDS programa povećati, da će biti veća regionalna saradnja, i naponi za jačanje demokratije, saradnje parlamenata i političke saradnje.

Sadašnji režim viza EU sa zemljama zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Makedonija, Crna Gora i Srbija, uključujući KiM) podstiče ozlojeđenost ljudi, koči progres spoljne trgovine, ekonomske saradnje, obrazovanja i otvorenijeg civilnog društva, i kao rezultat svega toga doprinosi regionalnoj nestabilnosti.⁷ Potpuna liberalizacija viza za sve će verovatno morati da sačeka sve dok zemlje Balkana ne budu bliže članstvu EU. Ali selektivna liberalizacija za izvesne grupe ljudi i olakšavanje izdavanja viza svim tražiocima — obuhvatajući uprošćavanje i ubrzanje izdavanja — moglo bi ići „... u susret daljim reformama” i podstakla bi tako potreban ekonomski rast. Jer, prema podacima za 2003. godinu, bruto domaći proizvod (GDP) pet zemalja zapadnog Balkana bio je na nivou od samo 8% proseka EU. Napred navedeni podaci ukazuju na udeo stanovništva koji se nalazi ispod linije siromaštva i to:⁸

- Albanija 25% (podaci za 2004);
- Bosna i Hercegovina 25% (podaci za 2004);
- Makedonija 30,2% (podaci za 2003);
- Srbija i Crna Gora, 29% (IMF 2000).

Stopa nezaposlenosti je, u pet zemalja zapadnog Balkana, takođe veoma visoka, i to:⁹

- Albanija oko 30% (2004)
- BiH oko 24% (2004)
- Makedonija oko 37% (2004), i

⁷ “EU Visas and the Western Balkans”, International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, Europe Report No 168, 29 November 2005.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

- Srbija i Crna Gora oko 30%, a na Kosovu približno 50% (2004).
- Nezaposlenost dodatno podstiče aktivnu radnu snagu na emigraciju.

Ekonomska i politička situacija u zemljama zapadnog Balkana nije na zavidnoj visini. Međutim, procesi reformi u oblasti viza i svih drugih činilaca koji determinišu vizne režime se međusobno prepliću sa procesom pregovora i sprovođenja sporazuma sa Evropskom unijom. Jedni druge uslovljavaju. Ukidanje viza Evropske unije za građane ovih zemalja doći će nakon ispunjenja propisanih uslova. Pre toga, pitanja kontrole migracija mora biti sastavni deo sveukupnih reformi. Pitanja ilegalnih migracija se moraju rešavati sa državama koje su u njih involvirane. Suzbijanju nelegalnih migracija treba posvetiti punu pažnju. To znači da bi trebalo preduzimati mere koje će biti u funkciji sprečavanja nelegalnih migracija stranaca prema EU, uključujući tranzitne migracije.

U literaturi su dobro poznata tri tipa međunarodnih migracija radne snage, i to:

- permanentne migracije
- privremene migracije i
- *brain drain* (odliv visokostručne radne snage).

Naime, u savremenom globalnom ekonomskom poretku tražnja za radnicima migrantima kao jeftine radne snage, zajedno sa restriktivnim i nepostojećim imigracionim politikama, stvaraju uslove za četvrti tip migracija — ilegalne migracije.¹⁰

Politiku spoljnih migracija treba zasnivati na standardima koje je Evropska unija uspostavila. Treba reći i to da dok su odluke o broju ekonomskih migranata za prijem u EU radi traženja zaposlenja odgovornost zemalja članica, dotle je jasno da ulazak državljana trećih zemalja u jednu zemlju članicu EU može pogoditi druge zemlje Unije i njihova tržišta rada.

Politika efektivne migracije ne može biti ograničena na instrumente za prijem imigranata. Druge jednako važne, zakonske i operativne mere, neophodne su, budući da imigracija predstavlja kompleksan fenomen koji nameće potrebu sagledavanja svih njenih dimenzija. Radi se o prijemu ekonomskih imigranata i merama o integraciji, s jedne strane, i o borbi protiv ilegalne imigracije i zaposlenosti, uključujući šverc (*trafficking*), s druge strane. U tom kontekstu, EU intenzifikuje svoje napore da smanji neformalnu ekonomiju, koja se smatra „privlačnim faktorom” (*“pull factor”*) za ilegalnu imigraciju, pa i kao jedan od katalizatora za eksploataciju. Ukazujući na značaj ovog pitanja, posvećeno je jedno posebno Saopštenje Evropskih zajednica, koje tretira buduće prioritete u oblasti ilegalne imigracije.

Prema tome, Saopštenje Evropskih zajednica (SEC(2005)1680) pokreće inicijative za razvoj svih navedenih oblasti, uključujući saradnju sa zemljama porekla migranata. U razvoju raznih inicijativa, dužna pažnja će biti posvećena pitanjima ravnopravnosti polova, s posebnim osvrtom na zaštitu najranjivijih grupa.

¹⁰ Commission of the European Communities, Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration (SEC(2005)1680), Brussels, 21. 12. 2005, COM(2005)669 final.

Tabela 3: Projekcije stanovništva 25 država Evropske unije plus Bugarske i Rumunije: Ukupno stanovništvo

| Države članice | Broj stanovnika 1. januara (u hiljadama) | | | | Povećanje u odnosu na 1. 1. 2004. godine (u procentima) | | |
|---------------------|--|---------|---------|---------|---|-------|-------|
| | 2004. | 2015. | 2025. | 2050. | 2015. | 2025. | 2050. |
| EU – 25 | 456 815 | 467 307 | 470 057 | 449 831 | 2,3 | 2,9 | -1,5 |
| EU – 15 | 882 674 | 394 727 | 398 780 | 384 356 | 3,1 | 4,2 | 0,4 |
| Nove zemlje članice | 74 141 | 72 580 | 71 278 | 65 475 | -2,1 | -3,9 | -11,7 |
| Belgija | 10 396 | 10 674 | 10 898 | 10 906 | 2,7 | 4,8 | 4,9 |
| Češka | 10 212 | 10 012 | 9 812 | 8 894 | -2,0 | -3,9 | -12,9 |
| Danska | 5 398 | 5 498 | 5 557 | 5 430 | 1,9 | 2,9 | 0,6 |
| Nemačka | 82 532 | 82 864 | 82 106 | 74 642 | 0,4 | -0,5 | -9,6 |
| Estonija | 1 351 | 1 279 | 1 224 | 1 126 | -5,3 | -9,4 | -16,6 |
| Grčka | 11 041 | 11 390 | 11 394 | 10 632 | 3,2 | 3,2 | -3,7 |
| Španija | 42 345 | 45 264 | 45 556 | 42 834 | 6,9 | 7,6 | 1,2 |
| Francuska | 59 901 | 62 616 | 64 392 | 65 704 | 4,5 | 7,5 | 9,7 |
| Irska | 4 028 | 4 555 | 4 922 | 5 478 | 13,1 | 22,2 | 36,0 |
| Italija | 57 888 | 58 630 | 57 751 | 52 709 | 1,3 | -0,2 | -8,9 |
| Kipar | 730 | 828 | 897 | 975 | 13,3 | 22,8 | 33,5 |
| Letonija | 2 319 | 2 174 | 2 068 | 1 873 | -6,3 | -10,8 | -19,2 |
| Litvanija | 3 446 | 3 258 | 3 134 | 2 881 | -5,5 | -9,1 | -16,4 |
| Luksemburg | 452 | 499 | 544 | 643 | 10,4 | 20,5 | 42,3 |
| Mađarska | 10 117 | 9 834 | 9 588 | 8 915 | -2,8 | -5,2 | -11,9 |
| Malta | 400 | 439 | 468 | 508 | 9,8 | 17,0 | 27,1 |
| Holandija | 16 258 | 16 957 | 17 429 | 17 406 | 4,3 | 7,2 | 7,1 |
| Austrija | 8 114 | 8 358 | 8 501 | 8 216 | 3,0 | 4,8 | 1,3 |
| Poljska | 38 191 | 37 429 | 36 836 | 33 665 | -2,0 | -3,5 | -11,8 |
| Portugalija | 10 475 | 10 762 | 10 730 | 10 009 | 2,7 | 2,4 | -4,4 |
| Slovenija | 1 996 | 2 019 | 2 014 | 1 901 | 1,1 | 0,9 | -4,8 |
| Slovačka | 5 380 | 5 309 | 5 237 | 4 738 | -1,3 | -2,7 | -11,9 |
| Finska | 5 220 | 5 354 | 5 439 | 5 217 | 2,6 | 4,2 | -0,1 |
| Švedska | 8 976 | 9 373 | 9 769 | 10 202 | 4,4 | 8,8 | 13,7 |
| Velika Britanija | 59 652 | 61 934 | 63 792 | 64 330 | 3,8 | 6,9 | 7,8 |
| Bugarska | 7 801 | 7 130 | 6 465 | 5 094 | -8,6 | -17,1 | -34,7 |
| Rumunija | 21 711 | 20 917 | 19 746 | 17 125 | -3,7 | -9,1 | -21,1 |

Izvor: Commission of the European Communities, Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration (SEC(2005)1680), Brussels, 21. 12. 2005, COM(2005)669 final, p. 23.

Tabela 4: Projekcije stanovništva 25 država članica Evropske unije plus Bugarske i Rumunije: struktura stanovništva — glavne dobne grupe

| | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 0–14 (u %) | | | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 15–64 (u %) | | | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 65 i više (u %) | | |
|---------------------|---|-------|-------|--|-------|-------|--|-------|-------|
| | 2004. | 2025. | 2050. | 2004. | 2025. | 2050. | 2004. | 2025. | 2050. |
| EU – 25 | 16,4 | 14, | 13,4 | 67,2 | 63,0 | 56,7 | 16,4 | 22,6 | 29,9 |
| EU – 15 | 16,3 | 14,4 | 13,5 | 66,7 | 62,8 | 56,5 | 17,0 | 22,8 | 30,0 |
| Nove zemlje članice | 16,7 | 14,4 | 13,2 | 69,7 | 64,5 | 57,7 | 13,6 | 21,1 | 29,1 |
| Belgija | 17,3 | 15,6 | 14,7 | 65,6 | 61,9 | 57,6 | 17,1 | 22,5 | 27,7 |
| Češka | 15,2 | 13,5 | 12,6 | 70,8 | 64,1 | 56,5 | 14,0 | 22,4 | 30,9 |
| Danska | 18,9 | 15,9 | 15,7 | 66,2 | 62,9 | 60,2 | 14,9 | 21,2 | 24,1 |
| Nemačka | 14,7 | 12,9 | 11,9 | 67,3 | 62,5 | 56,5 | 18,0 | 24,6 | 31,6 |
| Estonija | 16,0 | 16,2 | 14,8 | 67,9 | 63,9 | 59,6 | 16,1 | 19,9 | 25,6 |
| Grčka | 14,5 | 13,3 | 12,3 | 67,7 | 63,9 | 55,2 | 17,8 | 22,8 | 32,5 |
| Španija | 14,5 | 12,8 | 11,5 | 68,6 | 65,2 | 52,9 | 16,9 | 22,0 | 35,6 |
| Francuska | 18,6 | 16,7 | 15,8 | 65,1 | 60,9 | 57,0 | 16,3 | 22,4 | 27,2 |
| Irska | 20,9 | 18,2 | 16,0 | 68,0 | 65,3 | 57,8 | 11,1 | 16,5 | 26,2 |
| Italija | 14,2 | 12,1 | 11,2 | 66,6 | 62,9 | 53,5 | 19,2 | 25,0 | 35,3 |
| Kipar | 20,0 | 15,6 | 13,3 | 68,1 | 65,2 | 60,5 | 11,9 | 19,2 | 26,2 |
| Letonija | 15,4 | 16,2 | 14,8 | 68,4 | 64,1 | 59,1 | 16,2 | 19,7 | 26,1 |
| Litvanija | 17,7 | 15,1 | 13,7 | 67,3 | 65,7 | 59,6 | 15,0 | 19,2 | 26,7 |
| Luksemburg | 18,8 | 17,1 | 16,6 | 67,1 | 64,9 | 61,3 | 14,1 | 18,0 | 22,1 |
| Mađarska | 15,9 | 14,3 | 13,8 | 68,6 | 63,7 | 58,1 | 15,5 | 22,0 | 28,1 |
| Malta | 18,2 | 15,6 | 14,5 | 68,7 | 63,1 | 60,8 | 13,1 | 21,3 | 24,7 |
| Holandija | 18,5 | 16,1 | 15,8 | 67,6 | 63,3 | 60,7 | 13,9 | 20,6 | 23,5 |
| Austrija | 16,3 | 13,8 | 12,3 | 68,2 | 64,1 | 57,3 | 15,5 | 22,1 | 30,4 |
| Poljska | 17,2 | 14,6 | 13,0 | 69,8 | 64,3 | 57,6 | 13,0 | 21,1 | 29,4 |
| Portugalija | 15,7 | 14,2 | 13,1 | 67,4 | 63,7 | 55,0 | 16,9 | 22,1 | 31,9 |
| Slovenija | 14,6 | 13,4 | 12,8 | 70,4 | 63,8 | 56,0 | 15,0 | 22,8 | 31,2 |
| Slovačka | 17,6 | 14,0 | 12,8 | 70,9 | 67,1 | 57,9 | 11,5 | 18,9 | 29,3 |
| Finska | 17,6 | 16,0 | 15,3 | 66,8 | 59,4 | 57,8 | 15,6 | 24,6 | 26,9 |
| Švedska | 17,8 | 17,1 | 16,3 | 65,0 | 60,7 | 59,4 | 17,2 | 22,2 | 24,3 |
| Velika Britanija | 18,3 | 16,1 | 14,7 | 65,7 | 63,0 | 58,7 | 16,0 | 20,9 | 26,6 |
| Bugarska | 14,2 | 11,7 | 11,5 | 68,7 | 64,5 | 55,0 | 17,1 | 23,8 | 33,5 |
| Rumunija | 16,4 | 14,1 | 12,5 | 69,1 | 66,9 | 57,9 | 14,5 | 19,0 | 29,6 |

Izvor: Commission of the European Communities, Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration (SEC(2005)1680), Brussels, 21. 12. 2005, COM(2005)669 final, p. 24.

Tekuće stanje i perspektive na tržištu rada EU, u pogledu ekonomske imigracije, mogu biti jednostavno objašnjene kao „potreba”. Neke države članice već su bitno okusile nestašice radnika i stručnjaka u nekim sektorima ekonomije, koje ne mogu biti eliminisane unutar nacionalnih tržišta rada. Ovaj fenomen se tiče svih zanimanja — od nekvalifikovanih radnika do vrhunskih akademskih stručnjaka.

Emigracioni potencijal Balkana

Projekcije Eurostat-a pokazuju da u EU „rast stanovništva do 2025. godine će uglavnom dugovati neto migraciji, pošto će od 2010. ukupan broj umrlih neprekidno premašivati ukupan broj rođenih. Efekat neto migracije neće više biti važniji od prirodnog pada stanovništva nakon 2025. godine”. Navedeni podatak imaće ozbiljne reperkusije na broj zaposlenog stanovništva u 25 država članica EU, pošto će, kako projekcije pokazuju, „udeo stanovništva u radnom dobu (15 do 65 godina života) naglo pasti, od 67,2% u 2004. na 56,7 u 2050. godini.”¹¹ Reč je o padu od 52 miliona radno sposobnog stanovništva. Dakle, pad ukupnog broja stanovnika se očekuje do 2025.godine, a radnoaktivnog do 2011. godine. Nameće se zaključak da će zemlje Balkana koje očekuju prijem u EU biti područje odakle će se, u velikoj mери, regrutovati migrirajuća radna snaga do sredine ovog veka. Ipak, zemlje EU nastoje da u potpunosti upravljaju migracijama u godinama koje dolaze.

Zaključak

Analiza obima i strukture ljudskog potencijala zemalja zapadnog Balkana nameće najmanje četiri zaključka.

- Prvo, zemlje zapadnog Balkana — potencijalni kandidati za članstvo u EU su sa skromnijim ljudskim potencijalom.
- Drugo, postoji razlika u prirodnom priraštaju koji je, u najvećoj mери, determinisan istorijskim, etničkim i verskim nasleđem. Delovi zapadnog Balkana, naseljeni stanovništvom koje je islamske veroispovesti, imaju još uvek vrlo visok prirodni priraštaj stanovništva, veliki deo stanovništva se nalazi u dobnoj grupi 0–14 godina starosti, imaju veći udeo muškog stanovništva i čine najveći emigracioni pritisak na pojedine države članice EU. Albanija i južna pokrajina Republike Srbije su, u toku devedesetih godina XX veka, kao i sada, najdinamičniji tokovi legalnih, a najviše ilegalnih, migracija prema državama članicama Evropske unije.
- Treće, ilegalne migracije u regionu zapadnog Balkana su, u najvećoj mери, deo tranzitnih migracija koje gravitiraju u pravcu Evropske unije. Albanci iz Albanije i Albanci iz provincije Kosova i Metohije koriste mešovite tipove migracija. Kada je reč o Srbiji (bez provincije Kosovo i Metohija) i Crnoj Gori, analize pokazuju da su ilegalne migracije svedene na najmanju meru i one se vrše u sezoni poljoprivrednih radova. Uz tendenciju smanjenja, postoje ilegalne migracije u vidu tranzita preko SCG i šverc ljudi. Mogućnosti za legalne migracije u zapadnu Evropu takođe su svedene na najmanju meru. Istina, sva istraživanja pokazuju da „*push faktori*” u SCG deluju znatno snažnije nego „*pull faktori*”, ali se ta istraživanja odnose na kategoriju visokostručne radne snage što, sa stanovništva država članica EU, ne predstavlja zabrinutost. Naprotiv, EU privlači upravo tu kategoriju imigranata.

¹¹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration* (SEC(2005)1680), Brussels, 21.12.2005, COM(2005)669 final, p. 4.

**Tabela 5: Projekcije stanovništva odabranih balkanskih zemalja:
Ukupno stanovništvo**

| Države članice | Broj stanovnika 1. januara (u hiljadama) | | | | Povećanje u odnosu na 1. 1. 2005. godine (u procentima) | | |
|----------------|--|---------|---------|---------|---|-------|-------|
| | 2005. | 2015. | 2025. | 2050. | 2015. | 2025. | 2050. |
| Ablanija | 3 234 | 3 439 | 3 676 | 3 905 | 6,3 | 11,4 | 12,1 |
| BiH | 4 209 | 4 279 | 4 165 | 3 458 | 1,7 | -1,0 | -18,0 |
| SCG | 10 475 | 10 309 | 10 044 | 9 030 | -1,6 | -4,1 | -13,8 |
| Svega | 17 918 | 18 027 | 17 885 | 16 393 | 0,6 | 0,2 | -8,5 |
| Hrvatska | 4 661 | 4 622 | 4 519 | 4 179 | -0,8 | -3,0 | -10,3 |
| Makedonija | 2 064 | 2 075 | 2 067 | 1 894 | 0,5 | 0,1 | -8,2 |
| Svega | 6 725 | 6 697 | 6 586 | 6 073 | -0,4 | -2,1 | -9,7 |
| Turska | 71 209 | 79 004 | 86 611 | 98 818 | 11,1 | 12,2 | 13,9 |
| Ukupno | 95 852 | 103 728 | 111 082 | 121 284 | 8,2 | 15,9 | 26,5 |

Izvor: Department of Economic and Social Affairs Population Division, World Population Prospects. The 2000 Revision, Vol.II, United Nation, New York, 2001, pp. 177–909.

**Tabela 6: Projekcije stanovništva odabranih balkanskih zemalja:
struktura stanovništva — glavne dobne grupe**

| | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 0–14 (u %) | | | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 15–64 (u %) | | | Udeo stanovništva u dobnoj grupi 65 i više (u %) | | |
|------------|---|-------|-------|--|-------|-------|--|-------|-------|
| | 2005. | 2025. | 2050. | 2004. | 2025. | 2050. | 2004. | 2025. | 2050. |
| Albanija | 27,2 | 21,9 | 19,0 | 67,2 | 67,3 | 62,7 | 6,7 | 10,9 | 18,3 |
| BiH | 15,8 | 72,4 | 11,8 | 13,3 | 67,1 | 19,6 | 13,0 | 57,9 | 29,1 |
| SCG(a) | 18,1 | 15,5 | 15,2 | 67,8 | 66,3 | 59,8 | 14,1 | 18,2 | 25,0 |
| | | | | | | | | | |
| Hrvatska | 17,3 | 16,2 | 16,3 | 67,0 | 63,8 | 59,4 | 15,7 | 20,0 | 24,3 |
| Makedonija | 20,0 | 14,8 | 14,1 | 69,0 | 68,5 | 59,8 | 11,0 | 16,7 | 26,1 |
| | | | | | | | | | |
| Turska | 29,1 | 22,5 | 19,5 | 64,7 | 68,0 | 62,6 | 6,2 | 9,5 | 17,9 |

(a) Including Kosovo and Metohija.

Izvor: Department of Economic and Social Affairs Population Division, World Population Prospects. The 2000 Revision, Vol. II, United Nations, New York, 2001, pp. 177–909.

- Četvrto, podaci Visokog komesara UN za izbeglice (iz 2004) pokazuju da su interno raseljena lica koncentrisana u tri zemlje zapadnog Balkana: u Bosni i Hercegovini (327 200), Hrvatskoj (12 600) i Srbiji i Crnoj Gori (256 900). Isti izvor upućuje na činjenicu da je, u isto vreme, bilo registrovano 318 500 izbeglica i to: u Bosni i Hercegovini 22 500 (19 500 iz Hrvatske i 3 000 iz Srbije), u Hrvatskoj 4 400 (500 iz Srbije i 3 500 iz Bosne i Hercegovine), u Makedoniji 200 (svi iz Srbije) i u Srbiji i Crnoj Gori 291 400 izbeglica (189 770 iz Hrvatske i 99 800 iz Bosne i Hercegovine).

Kretanja ljudi u regionu zapadnog Balkana upućuje na potrebu preduzimanja niz aktivnosti, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom planu.

Na nacionalnom planu, Srbiji i Crnoj Gori predstoji: redefinisane međusobnih odnosa u svim oblastima koje se tiču kretanja ljudi, upravljanja tim kretanjima, kao i prihvatanje standarda determinisanih od strane EU. Jer, procesi reformi u oblasti viza i drugih činilaca koji određuju vizne sisteme međusobno se prepliću sa procesom pregovaranja i sprovođenjem sporazuma sa Evropskom unijom. Samo se po sebi razume, pitanje kontrole migracija i upravljanja njima mora biti deo sveukupnih reformi. Pitanja ilegalnih migracija, moraju se rešavati u saradnji sa državama koje su u njih involvirane.

Inače, Međunarodna organizacija rada ilegalnim imigrantom smatra osobu koja, zbog nezakonitog ulaska u zemlju ili zbog isteka vize, nema zakonski status u zemlji tranzita ili zemlji boravka. Termin se odnosi na migrante koji su prekršili zakone zemlje domaćina o ulasku stranih državljana, traže azil bez pravnog razloga i bilo koja druga osoba koja nema pravo na boravak u datoj zemlji. Otuda, pitanju suzbijanja nelegalnih migracija treba posvetiti punu pažnju. To znači da bi trebalo preduzimati mere koje će biti u funkciji sprečavanja nelegalnih migracija stranaca prema EU, uključujući tranzitne migracije. Mere i aktivnosti se, inače, moraju zasnivati na Informaciji Komisije o zajedničkoj politici po pitanju ilegalne imigracije (COM(2001) 672 konačna verzija, 15. 11. 2001) u kojoj Savet Evropske unije poziva da se u što kraćem roku izradi Akcioni plan za suzbijanje i borbu protiv ilegalne imigracije, kojim se ukazuje na aktivnosti koje moraju dobiti prioritet. Reč je o aktivnostima u oblasti vizne politike, razmene informacija i analize, predgraničnih mera, mera koje se odnose na upravljanje granicom, politike readmisije i povratka, merama kojima se proširuje uloga Europolu i kaznenih sankcija.

Na regionalnom planu, potrebni su međuvladini dijalozi i saradnja u oblasti radnih i drugih migracija, saradnja organizacija poslodavaca i sindikata, istraživača i drugih.

Razmena informacija između država je od posebnog značaja, a trebalo bi da se vrši i na bilateralnom i na regionalnom nivou, preko već postojećih regionalnih organizacija (MARRI i druge).

Bilateralne i multilateralne sporazume između zemalja porekla i zemalja destinacije, koji sadrže razne forme kretanja ljudi, treba unaprediti. Regionalna politika borbe protiv ilegalnih imigracija mora da bude u žiži aktuelnosti svih subjekata u regionu.

Konačno, saradnju u oblasti istraživanja migracija u zemljama zapadnog Balkana takođe treba unaprediti.

Literatura

1. "Breaking out of the Balkan Ghetto: Why IPA should be changed", ESI — European Stability Initiative, Brussels, 1 June 2005 (www.esiweb.org), p. 5.

2. Hilikka Becker, *Guide to Selected EU Legal and Policy Instruments on Migration*, IOM, Vienna 2005.
3. Department of Economic and Social Affairs Population Division, *World Population Prospects. The 2000 Revision, Vol.II*, United Nations, New York, 2001.
4. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission. Policy Plan on Legal Migration* (SEC(2005)1680), Brussels, 21.12.2005, COM(2005)669 final.
5. “EU Visas and the Western Balkans”, International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, Europe Report No 168, 29 November 2005.
6. Chris Patten, Commissioner for External Relations, “A milestone in the European Union’s relations with the Western Balkan countries”, at, http://europa.eu.int/comm/external_relations/sec/sum_06_03/.
7. UN, *World Population Prospects. The 2000 Revision, vol. I: Comprehensive Table*, United Nations, New York 2001

POTRAGA ZA ISPRAVNIM KRUGOM: MIGRACIJE I RAZVOJ BALKANA

Alina Mungiu-Pippidi¹

Sažetak

Primetno je odsustvo pouzdanih podataka o migraciji u jugoistočnoj Evropi. Svaka zemlja u regionu je razvila sopstveni sistem merenja kretanja stanovništva, koji često otežava prikupljanje podataka u svim zemljama ili pouzdana poređenja. Ovaj izveštaj teži da ispuni tu prazninu i predstavlja pokušaj UNDP-a da širom regiona sumira podatke iz pojedinačnih zemalja kako bi se ustanovili trenutni migracioni trendovi. Glavni nalaz u ovom izveštaju je da se narodi jugoistočne Evrope ne kreću ka Zapadu toliko koliko se pretpostavlja ili strahuje. Samo 3 procenta Rumuna, 4 procenta Bugara i samo 2 procenta Makedonaca bi se trajno nastanili u inostranstvu. Većina ljudi u ovim zemljama ne želi čak ni da putuje, a kamoli da radi u inostranstvu ukoliko bi im se za to ukazala prilika. Čak i kada bi se ukinule Šengen vize za zapadni Balkan, kao što je to učinjeno za Rumuniju i Bugarsku, većina stanovništva ne bi uopšte putovala, da ne pominjemo nastanjivanje u inostranstvu.

Izveštaj je otkrio da postoje pozitivne posledice migracije, podjednako za zemlje porekla i zemlje odredišta. Nedavna studija je otkrila da bi migracija 1 procenta stanovništva iz novih zemalja članica na zapad, povećala ukupan Bruto društveni proizvod (BDP) u zemljama porekla i odredišta za 0,2 odnosno 0,3 odsto. Podaci iz Albanije, Rumunije i Bugarske pokazuju da novac koji emigranti šalju kući zadržava veliki broj ljudi iznad linije siromaštva, podstiče u manjoj meri lokalni razvoj i povećava potrošnju — što doprinosi visokim stopama rasta u pome- nute tri zemlje.

¹ Autor ovog izveštaja Alina Mungiu-Pippidi je UNDP konsultant za Sistem ranog upozoravanja i post konfliktne sredine. Komparativno regionalno istraživanje koje je ovde citirano, kao i rad celog tima, finansirao je UNDP RBEC. Svoje doprinose su dali pojedini timovi koji rade na izradi UNDP Izveštaja ranog upozoravanja u Makedoniji, Rumuniji i na Kosovu. Takođe su korišćeni podaci istraživanja od IRU u Albaniji 2004. godine. Stavovi i preporuke koji su izraženi u ovom izveštaju su stavovi i preporuke autora i ne predstavljaju nužno stanovište Ujedinjenih nacija ili UNDP-a.

Od prisilne do dobrovoljne migracije

Nakon pada Berlinskog zida 1989. godine, mnogi posmatrači su očekivali talas masivne migracije sa Istoka na Zapad. BDP po glavi stanovnika u novim zemljama članicama je bio samo 49% od dohotka u EU-15, a na Balkanu manje od jedne četvrtine u odnosu na EU-15.² Ipak, ispostavilo se da su očekivanja bila preterana. Ukupna kumulativna emigracija od 1989. godine, iz osam novih zemalja članica i dve pristupajuće zemlje kandidata (Bugarska i Rumunija) u EU, procenjena je na 1, 1 milion ljudi, što čini samo 1 procenat njihove ukupne populacije.³ Vizni režim EU za centralnu i jugoistočnu Evropu se razlikuje: Evropska unija je ukinula Šengen vizni režim za Bugarsku i Rumuniju 2000. odnosno 2001. godine tako uklanjajući glavnu barijeru za putovanje po Evropi. Hrvatska je imala bilateralne sporazume sa različitim evropskim zemljama, koji su omogućili njenim građanima značajnu slobodu kretanja. Ostale zemlje zapadnog Balkana, kao i Turska, odvojene su od Evrope, kako stare, tako i nove, (jer su EU zemlje kandidati bile primorane da uvedu vize za svoje susede) Šengen vizama i sve čvršćom kontrolom granica.

Period političkog nereda bile su 90-te godine XX veka naročito u jugoistočnoj Evropi za vreme i posle kolapsa komunizma i raspada bivše Jugoslavije. Od 1989. godine između 10 i 15 procenata stanovništva balkanskih zemalja bilo je izmešteno na jedan ili drugi način. Oko 15 procenata Albanaca navodno živi u inostranstvu; procenat može biti duplo veći za Bosnu, iako se u ovu uništenu zemlju vraća značajan broj ljudi. Masivna kretanja stanovništva, koja su posledica, samo su poslednja u dugom nizu u istoriji Balkana. Otomansko carstvo je često praktički raseljavanje čitavih populacija iz političkih ili ekonomskih razloga i trenutna demografija Balkana još pokazuje tragove ove politike. U skorašnje vreme, milioni ljudi su bili primorani da izbegnu u druge zemlje ili su postali interno raseljena lica (IRL). Drugi su dobrovoljno napustili haotična društva, koja su bila proizvod građanskih ratova i odvajanja. Neki su emigrirali ili zatražili politički azil u zapadnim zemljama. Migranti iz istočnog Balkana su prvobitno smatrani „izbeglicama”, što povlači veći stepen prava, ali su kasnije, nakon što je region stabilizovan krajem 90-ih, degradirani u „ekonomske migrante”. Kako je rastao pritisak da se obuzda imigracija, vlade zapadne Evrope su pooštrile uslove ulaska. Kao posledica toga, sve više ljudi je pokušalo da uđe ilegalno, bilo putujući na svoju ruku ili uz pomoć švercera.

Mnoge izbeglice su se dobrovoljno vratile uz pomoć UN agencija, UNHCR-a i Međunarodne organizacije za migracije (MOM). Broj IRL i izbeglica koji su se vratili u Bosnu dostigao je 1 milion u julu 2004. godine od ukupno 2, 2 miliona raseljenih tokom rata (vidi tabelu 1). Međutim, slika nije svetla. Na primer, prema podacima UNHCR-a za 2005. godinu Srbija i Crna Gora, pre svega Kosovo, ostaje drugi najveći izvor tražilaca azila u Evropskoj uniji, odmah nakon Ruske federacije.

² Iznosi su izraženi prema paritetu kupovne moći (PPP — parity purchase power). Eurostat data, 2003.

³ OECD (2003): Trends in International Migration, Paris: OECD.

**Tabla 1: Nasledstvo 90-ih godina prošlog veka.
Raseljena lica u prvoj četvrtini 2005. godine**

| Bosna i Hercegovina | Broj | Srbija i Crna Gora | Broj |
|---------------------------------|---------|--------------------------------|---------|
| IRL | 309 200 | IRL | 248 200 |
| Izbeglice izvan zemlje | 100 000 | Izbeglice iz Hrvatske | 180 100 |
| Izbeglice iz Hrvatske u zemlji | 19 200 | B&H izbeglice | 95 300 |
| IRL koja su se vratila u zemlju | 17 900 | Lokalni ugroženi stanovnici | 85 000 |
| Izbeglice iz SCG u zemlji | 3 000 | Povratnici iz Nemačke | 3 000 |
| Povratnici iz raznih zemalja | 1 560 | Povratnici iz Švajcarske | 900 |
| Povratnici iz SCG u zemlju | 880 | Izbeglice iz BJR Makedonija | 800 |
| Tražiozi azila SCG u zemlji | 400 | Tražiozi azila iz BJRM | 400 |

Izvor: UNHCR 2005.

Osim dobrovoljnog preseljavanja izbeglica nakon zaključivanja bilateralnih sporazuma, neki neuspešni tražiozi azila vraćeni su svojim matičnim zemljama. Kretanje stanovništva je uzrok godišnjih varijacija u porastu stanovništva. Sa izuzetkom Albanije, ostatak regiona ima negativne stope prirodnog rasta (videti Tabelu 2).

O ovom izveštaju

Izveštaj predstavlja prvi pokušaj UNDP-a da sumira podatke iz regiona i pojedinačnih zemalja kako bi se ustanovili migracioni trendovi. Uglavnom se bazira na podacima koje su prikupili timovi UNDP-a u Makedoniji, na Kosovu i u Rumuniji 2005. godine, i u okviru Petog okvirnog programa istraživanja javnog mnjenja „Integriranje Balkana u Evropsku uniju (IBEU) u Bugarskoj, Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori” koje je sproveo BBSS Gallup International 2003. godine i Centar za regionalne studije u Rumuniji.⁴ Takođe je zasnovano na sekundarnim analizama gde su korišćeni podaci međunarodnih organizacija kao što su MOM, Savet Evrope, kao i istraživačkih timova u pojedinim zemljama. Pouzdani i komparativni podaci o migraciji nedostaju. Svaka zemlja je razvila sopstveni sistem merenja migracije zasnovan na svojim posebnim potrebama, što čini teškim prikupljanje podataka širom Evrope ili pravljenje validnih poređenja između zemalja. Informacije na osnovu istraživanja javnog mnjenja su takođe retke: Eurobarometar ne uključuje zapadni Balkan i fokusira se samo na pristupajuće zemlje. Istraživanja javnog mnjenja koja su predstavljena u ovom izveštaju pokušavaju da nadomeste postojeću prazninu.

⁴ Ovo istraživanje je oblikovala Alina Mungiu Pippidi za IBEU Peti okvirni program istraživačkog projekta EU “Functional Borders and Sustainable Security: Integrating the Balkans in the European Union” IBEU. Athens: ELIAMEP.

Tabela 2. Evolucija porasta stanovništva na Balkanu

| Zemlja | Stanovništvo (milijon) | Porast stanovništva (godišnje %) | | | | |
|---------------------|------------------------|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | Godina | 1999. | 2000. | 2001. | 2002. |
| Albanija | 3.1 | -0.03 | 0.4 | 0.59 | 0.59 | 0.59 |
| Bosna i Hercegovina | 3.9 | Feb. 83. | Feb. 65. | Jan. 99. | Jan. 34. | 0.68 |
| | | 3 873 060 | 3 977 000 | 4 057 056 | 4 111 688 | 4 139 835 |
| Bugarska | 8 | -0.6 | -1.83 | -1.88 | -0.52 | -0.59 |
| Hrvatska | 4.4 | .. | -3.81 | .. | 0 | 0.1 |
| Makedonija, BJR | 2.1 | 0.45 | 0.45 | 0.44 | 0.15 | 0.54 |
| Rumunija | 22 | -0.2 | -0.07 | -1.4 | -1.5 | -0.27 |
| Srbija i Crna Gora | 8.4 | | | | | |
| | | 0.11 | 0.04 | 0.13 | -23.39 | -0.69 |
| Kosovo | 1.9 | | | | | |

Izvor: Svetska banka.

Koliko migranata?

Odeljenje za stanovništvo UN definiše kao *migranta* nekoga ko boravi 12 meseci ili duže van zemlje rođenja, odnosno zemlje čije državljanstvo ima. Trenutno, otprilike 175 miliona ljudi ili približno 3% svetske populacije čine migranti koji moraju da žive izvan svojih zemalja rođenja ili državljanstva, godinu dana ili više. Ovaj broj je udvostručen između 1975. i 2000. godine.⁵

Pomenuti migranti podrazumevaju избеглице, тражиоце азила, стране студенте и друге дугорочне посетоце, недозвољене странце или натурализоване грађане Европске уније који су рођени у страниј земљи. Подаци из Немачке, која је била омиљена дестинација за мигранте, ипак могу да смире стравове од инвазије (види Табелу 3). Пољска и Румунија су главне земље порекла, али мигранти из свих приступajućih земаља (централна Европа и источни Балкан заједно) чине мање од 10 одсто укупног броја емиграната у ЕУ. Истраживања јавног мњења у новим земљима чланицама увек показују да је само незначителна мањина заинтересована да заувек напусти своју земљу, иако би више њих тражило краткорочни посао у ЕУ.

Истраживање јавног мњења УНДП-а у југоисточној Европи показује разноликост намера миграције у различитим земљима (види Табелу 4). Удео Румуна и Бугара који уживају слободу кретања (mada не и слободу рада) и чије су земље потписале уговоре о приступању ЕУ априла 2005. године, а који планирају да траже посао у западним земљима, чини само 12, односно 7 процената. Број оних који би се трајно настанили далеко је мањи, само 3 процената у Румунији и око 4 процената у Бугарској. Само трећина испитаника поседује потребни друштвени и основни капитал да би се преселила у

⁵ Vidi Salt, John 2003. Current Trends in International Migration in Europe. Strasbourg: Council of Europe. CMDG 2003 (39).

Tabela 3: Građani odabranih pristupajućih zemalja u Nemačkoj 2002. i 2003. godine

| Zemlja porekla | 2002. | 2003. |
|----------------------------------|-----------|-----------|
| Bugarska | 42 420 | 44 300 |
| Poljska | 317 603 | 326 882 |
| Rumunija | 88 679 | 89 104 |
| Slovačka | 18 327 | 19 567 |
| Slovenija | 20 550 | 21 795 |
| Sum CEEC | 614 344 | 629 100 |
| Sum 15 EU zemalja | 1 859 811 | 1 847 777 |
| Sum svih nacionalnosti | 7 335 593 | 9 578 288 |
| Udeo CEEC u stranoj populaciji % | 8,4 | 8,4 |

Izvor: Nemačka federalna kancelarija za migracije i izbeglice, podaci Centralni registar za strance.

inostranstvo. Nasuprot njima, stanovnici Kosova i Makedonije spremniji su da napuste svoje domove: 30 procenata Kosovara i 19 procenata Makedonaca bi se preselilo u potrazi za ekonomskim mogućnostima. Ali kako populaciju BJR Makedonije čini oko 2, 2 miliona, a Kosova 1,9 miliona ljudi, ovi procenti predstavljaju relativno mali broj dodatnih migranata.

Raskorak između želja i mogućnosti postoji i kada su ispitanici pitani da li imaju ikakvog iskustva kao migranti.

Kros-tabulacija podataka pokazuje da od svih ispitanika koji bi uzeli u obzir emigriranje, samo polovina ima nekog iskustva u inostranstvu. Mnogi od onih koji razmatraju da odu kako bi našli bolje poslove, imaju već neke rođake u inostranstvu, što nas vodi ka prvom značajnom zaključku: dobar pokazatelj namere odlaska je postojanje člana porodice ili prijatelja u inostranstvu, prosto zato što bi se potencijalni emigrant mogao osloniti na nju/njega radi privremenog skloništa i pomoći u nalaženju posla. Regresioni modeli rumunskog uzorka sa različitim proverama (kao što su ekonomski status i zaposlenje) potvrđuju ovu pretpostavku. Nemačka je glavna destinacija za potencijalne emigrante iz Zapadnog Balkana. Pored Nemačke, jugoistočni Evropljani preferiraju susedne EU zemlje, kao što su Italija i Grčka. Bugari takođe više vole SAD, a Rumuni Irsku, usled tamošnje velike potrebe za radnom snagom.

Emigracija u strane zemlje nije način života za većinu ljudi. Ljudi teže da ostanu u svojim kućama, koje poznaju i kojima upravljaju na najbolji način. U normalnim okolnostima, samo mali broj ljudi putuje u strane zemlje u potrazi za novim domom. Ovo je naročito tačno za seoska društva. Naše istraživanje pokazuje da 88% Rumuna nikada nije putovalo u susedne zemlje, a 92% nije nikada bilo u drugoj stranoj zemlji. Osamdeset osam procenata nikada nije bilo ni u Bukureštu, nacionalnoj prestonici, a 41 odsto, od čega većinu čine poljoprivrednici, nije putovalo ni u glavni grad svog okruga. Bugari su samo malo više putovali od Rumuna, sa 78% onih koji nisu putovali u neku susednu zemlju i 84 odsto ljudi koji nisu bili u nesusednoj stranoj zemlji. Ipak, 88 odsto je uspelo da vidi glavni grad, Sofiju.

Tabela 4: Migracione namere i iskustvo

| Pregled po stavkama | Kosovo | Rumunija | Makedonija | Bugarska |
|--|--------------------------|-------------------------|----------------|---------------------|
| Namera privremenog odlaska [„Da li planirate da privremeno napustite zemlju kako biste našli posao u inostranstvu?”] | 30 | 12 | 11 | 7 |
| Namera trajnog odlaska [„Da li planirate da emigrirate i tamo nastavite život?”] | Na | 3 | 2 | 4 |
| Lično iskustvo u migracijama [„Da li ste radili u inostranstvu u poslednjih 10 godina?”] | Na | 6 | 9 | Na |
| Iskustvo migracije u porodici/prošlo [„Da li je neki član vašeg domaćinstva radio neko vreme u inostranstvu?”] | Na | 14 | 17 | Na |
| Iskustvo migracije u porodici / sadašnje [„Da li neko iz Vašeg domaćinstva trenutno radi u inostranstvu?”] | 27 | 10 | 10 | Na |
| Omiljene zemlje destinacije | Nemačka, Švajcarska, SAD | Italija, Španija, Irska | Grčka, Nemačka | Grčka, Nemačka, SAD |

Izvor: UNDP Istraživanje ranog upozoravanja Kosovo 2004. g. — Riinvest, Makedonija 2005. — BSS Gallup. Barometar istraživanja javnog mnjenja u Rumuniji — Gallup International maj. 2005; bugarska Međunarodna organizacija za migracije MOM istraživanje 2003.⁶

U manjoj Makedoniji i na Kosovu, koji su bili deo multinacionalne federacije, samo 6 odsto Srba nije nikada bilo u nekoj susednoj zemlji, u poređenju sa 41 procentom Makedonaca i 71 procentom Crnogoraca. Neposredno izvan granica, koliko god da je bila liberalna politika putovanja komunističke Jugoslavije, ona nije proizvele značajne razlike u odnosu na istočni Balkan: 81 procenata stanovnika Srbije nije nikada bilo u nesusednoj zemlji, u poređenju sa 63 procenata Makedonaca i 94 procenata Crnogoraca (vidi tabelu 5).

Još tačnije je, kako je neko već istakao, da će se ekonomski migranti pre vratiti nego što će se stalno nastaniti.⁷ Termin „migracija” je postao krajnje neprecizan u opisivanju mnogih migracionih radnika u EU, iako je teško proceniti koli-

⁶ Bugarski podaci su od Rossitze Guentcheve, Petya Kabakchieva, Plamen Kolarski (2003), Bugarska. Društveni uticaj sezonskih migracija, Sofija: Međunarodna organizacija za migracije, Bugarska.

⁷ Videti: Florentina Constantin (2004). Migrating or Commuting? The Case of Romanian Workers in Italy: Niches for Labour Commuting to the EU. Budapest, OSI: EUMAP also Sebastian Lazaroiu, The circulatory migration of the Romanian work force. Consequences on European integration, Bucharest, 2002. Available in Romanian at: <http://www.osf.ro/ro/initiative.pdf>.

Tabela 5: Obrasci putovanja u jugoistočnoj Evropi

| % stanovništva koji nikada nije putovao u ... | Regionalnu prestonicu | Glavni grad zemlje | Susednu zemlju | Drugu stranu zemlju |
|---|-----------------------|--------------------|----------------|---------------------|
| Rumunija | 41 | 58 | 88 | 92 |
| Bugarska | 12 | 18 | 78 | 84 |
| Srbija | 12 | 22 | 6 | 81 |
| Crna Gora | 4 | 8 | 71 | 94 |
| Makedonija | 7 | 36 | 41 | 63 |

Izvor: IBEU istraživanje 2003.

ko tačno ljudi se vraća. Bugarski i rumunski kratkoročni radni migrantni su ograničeni na tri meseca svojim Šengen vizama, nakon čega se ne smeju vratiti u EU u naredna tri meseca, osim ukoliko nemaju radnu dozvolu određene EU zemlje. Migranti sa nekom vrstom dozvole teže da se vrate na makar tri meseca i potroše svu svoju zaradu u domovini. Takođe teže da prenesu svoj privremeni posao, recimo na građevini, na rođaka koji onda preuzima posao za naredna tri meseca. Albanci pokazuju veću tendenciju da se skrase i plate socijalno osiguranje u zemlji domaćinu, ali oni se takođe često vraćaju i troše većinu novca u domovini.⁸ Zemlje, kao što je Italija koje beleže sve boravke duže od osam dana i tako stvaraju zakonsku nišu za kratkoročni rad, pružaju korisnu statistiku koja osvetljava ovaj fenomen. Dugoročni posetioci dolaze uglavnom radi posla, ili da bi se pridružili porodici, ili kako bi pronašli posao.

Rezultati istraživanja ukazuju na dva zaključka. Prvo, u slučaju bivše Jugoslavije, talas se preokrenuo (vidi Tabelu 1). Za vreme i neposredno nakon rata mnogi jugoslovenski građani su napustili zemlju. Ali sada se neki od njih vraćaju. Drugo, podaci pokazuju da su potencijalni migranti iz jugoistočne Evrope u relativno malom broju, imajući u vidu koliko je to mala populacija. Oni koji su u mogućnosti da nađu posao i utočište će pre otići, ali njih je relativno malo. Rumuni pokazuju najveću tendenciju emigracije, ali oni već imaju slobodu da to i učine.

Možemo li da procenimo broj privremenih migranata iz zapadnog Balkana koji bi otišli u EU ako bi bili slobodni da to učine? Ukoliko bi se podigao Šengen vizni režim za Makedoniju, 88 000 ljudi bi razmotrilo privremeni posao u inostranstvu (što čini 11 procenata od 800 000 koji predstavljaju radnu populaciju). Ukoliko uzmemo u obzir i postojeće veze ljudi u inostranstvu i početni kapital, broj pada na 44 000. Za Kosovo koje ima 1 milion stanovnika, samo 30 procenata radnog stanovništva bi uzelo u obzir migraciju, što je mali broj u poređenju sa migracionim poten-

⁸ Videti: Antigone Lyberaki & Thanos Maroukis (2004). Albanian Immigrants in Athens: Some recent findings. Hellenic Foundation for European & Foreign Policy. WP 5 WORKING PAPER No. 5.2/2004. Funkcionalne granice i održiva sigurnost: Integrisanje Balkana u Evropsku uniju IBEU Peti okvirni EU istraživački projekat.

Tabela 6. Motivi dugoročnog boravka u Italiji, prema nacionalnoj pripadnosti

| Motivacija kako je napisano u Permesso di soggiorno 2002 | Albanci (u %) | Rumuni (u %) |
|--|---------------|--------------|
| Posao | 53.8 | 58.3 |
| Porodični razlozi | 38.8 | 31.4 |
| Studije | 4.1 | 1 |
| Religiozni razlozi | 0.1 | 0.9 |
| Drugi razlozi | 3.3 | 8.4 |

Izvor: Immigrazione. Dossier Statistico 2003. XIII Rapporto sull'immigrazione — Caritas/Migrantes.

cijalom zemalja kao što su Poljska i Rumunija. Trideset procenata kosovske radne snage je beznačajno za Evropu, ali doznake koje bi oni poslali kući pružile bi značajni podstrek kosovskoj ekonomiji.

Teorija migracije deli njene uzroke na faktore privlačenja (uslove u zemlji odredištu) i faktore pritiska (uslove u domovini emigranta). Među faktorima privlačenja, demografija je najznačajnija. Evropska unija nije samo bogata i sa najboljim sistemom socijalne zaštite na svetu, već stari i ima značajnu potražnju za niskokvalifikovanom ili nekvalifikovanom radnom snagom, delimično legalnom delom ilegalnom. S obzirom na ove mogućnosti, pojavljuju se mreže porodice i prijatelja i olakšavaju dotok radne snage iz domovine u zemlju krajnjeg odredišta.

Na strani faktora pritiska, neki faktori su politički, neki ekonomski. Građanski rat i opasnost od istog, kao i stalne borbe za kontrolom nad zemljom između podeljenih etničkih grupa glavni su uzroci emigracije, kao i strahovi slabije grupe, često opravdani, da će oni biti meta osvetoljubive ili diskriminatorne politike. Uvek postoji nekakvo kretanje iz siromaših ka bogatim zemljama, ali masivna kretanja stanovništva znače implicitno napuštanje nečega što ljudi doživljavaju kao beznadežno društvo ili nesposobnost svojih vlada da reše probleme. To je začarani krug: propale države stvaraju beznadežna društva, koja sa druge strane tolerišu državno propadanje. Ovo nije slučaj u jugoistočnoj Evropi. Ekonomski rast u istočnom Balkanu, Albaniji i Srbiji trenutno je visok, a strane direktne investicije polako hvataju korak sa stepenom istih u centralnoj Evropi.

Trend je pozitivan, ali region je još daleko od sustizanja centralne Evrope. Osim Hrvatske, jugoistočni Evropljani zarađuju manje od polovine u odnosu na centralne Evropljane. Ne samo da Makedonija i Albanija imaju nizak BDP po glavi stanovnika, već, takođe, i Rumunija i Bugarska, čija je makroekonomska situacija u celini dobra. Generalno, osima Albanije, u svim ovim zemljama, stvarni prihodi još nisu na nivou onih iz 1989. godine kada je tranzicija započela. Nezaposlenost je dostigla vrhunac u Makedoniji i na Kosovu, i najnižu tačku u Rumuniji (koja iako sa najvećim brojem poljoprivrednika ima značajnu, skrivenu, nezaposlenost). Sveukupno, mladi ljudi (ispod 35 godina starosti) imaju dosta poteškoća u nalaženju svog prvog zaposlenja.

Tabela 7. Ekonomska situacija u JIE zemljama

| | BDP po glavi stanovnika (US\$) 2003. | Stvarni BDP (1989=100) | 2004 BDP rast (%) | Nezaposlenost % | Prosečna mesečna bruto plata (US\$) 2003. |
|-------------------------------|---|-------------------------------|--------------------------|------------------------|--|
| Albanija | 1 980 | 125.7 | 6.8 | 15 | 150 |
| Bosna i Hercegovina | 1 690 | 67.5 | 5 | 16 | 330 |
| Hrvatska | 6 500 | 90.6 | 3.7 | 14 | 842 |
| Makedonija, BJR | 2 300 | 81.6 | 1.0 | 32 | 213 |
| Srbija i Crna Gora | 2 450 | 52 | 6.0 | 14 | 213 |
| Kosovo pod UN administracijom | | | 5.0 (izvor EWS 9) | 50 | 182 (izvor: Ministarstvo trgovine i industrije) |
| Rumunija | 2 550 | 92.6 | 7 | 6 | 202 |
| Bugarska | 2 560 | 87 | 5 | 14.3 | 167 |
| Prosek Centralne Evrope | 6 710 | 122.9 | 2.6 | - | - |

Izvor: Kekic, 2004. Međunarodna organizacija rada.⁹

Povratna analiza naših podataka iz istraživanja javnog mnjenja pokazuje da će nezaposlena osoba pre (mada ne i sa većim izgledima) težiti da emigrira u odnosu na zaposlenu osobu. Razlika je mala, jer često zvanično nezaposlena osoba ima neprijavljeni dohodak koji ostvaruje u neformalnom sektoru. Više od trećine radnika je priznalo u istraživanju da su radili bez ugovora (videti tabelu 8).

Ista povratna analiza pokazuje da su ljudi koji će pre emigrirati muškarci između 18 i 45 godina, koji stanuju podjednako u seoskim i gradskim sredinama. Obrazovaniji ljudi nemaju veću tendenciju da emigriraju, kako bismo očekivali, s obzirom na teoriju odliva mozgova: svršeni srednjoškolci i diplomci zanatskih škola će, u stvari, pre tražiti posao u inostranstvu nego oni koji su završili fakultet, jer je njihova relativna dobit veća, a takođe je veća potreba za niskokvalifikovanim poslovima. U Rumuniji, poslodavci procenjuju da više građevinskih radnika radi u inostranstvu nego u zemlji. Prema njihovim procenama, samo 2002. godine peko 300 000 građevinskih radnika radilo je u inostranstvu u poređenju sa oko 270 000 u zemlji. Rumunski radnici na građevini koji rade legalno u EU zemljama mogu da zarade 1500 do 2000 evra mesečno, dok oni koji ilegalno rade

⁹ Kekic, L. (2004) Direktnne strane investicije na Balkanu: nedavni trendovi i izgledi. Ekonomska obaveštajna jedinica. Decembar 2004. godine.

Tabela 8. Rad bez ugovora u proteklih deset godina

| Zemlja | Posao bez ugovora | Još rade bez ugovora |
|------------|-------------------|----------------------|
| Rumunija | 23 | 34 |
| Bugarska | 27 | 25 |
| Srbija | 31 | 38 |
| Crna Gora | 16 | 26 |
| Makedonija | 18 | 37 |

Izvor: IBEU istraživanje 2003.

zarađuju oko 1000 evra. Radi poređenja, na domaćem građevinskom tržištu radnici zarađuju manje od 200 evra mesečno.¹⁰

Manjine, naročito Romi takođe teže da emigriraju. Podataka ima malo u istraživanju, zbog tendencije Roma da se ne identifikuju kao Romi. Zapadnoevropski mediji, naročito u zemljama kao što su Austrija i Italija, često izveštavaju o istočnoevropskim „ciganskim” prosiocima. Međutim, malo je dokaza da je ova grupa — koja je često meta diskriminacije — najviše sklona emigraciji. Prema analizi istraživanja javnog mnjenja UNDP-a, druge manjine — kao što su Mađari u Rumuniji, Turci u Bugarskoj i Albanci u Makedoniji sigurnije su u želji da napuste zemlju. Da zaključimo, pojedinci će pre razmatrati privremenu ili trajnu migraciju ukoliko su nezaposleni, muškarci u aktivnom dobu i pripadnici manjine.

Ko dobija?

Kako migracija utiče na zemlje porekla i odredišta? Sa jedne strane, i teorijska ekonomska literatura i dostupni empirijski podaci jasno ukazuju na mnoge pozitivne posledice imigracije za ekonomiju zemlje primaoca, iako visina dobitka zavisi od vrste imigracione radne snage, kao i specifičnih osobina domaće ekonomije. Sa druge strane, problem sa migracijom je da, iako ona povećava ukupne dohotke, teži da smanji, dok druge stvari ostaju iste, plate nekih radnika zemlje koja ih prima. Neko može razumeti da migracija povećava dohotke migranata — inače oni ne bi ni izabrali da emigriraju. Migracija takođe povećava povratak kapitala, a odatle i profita u zemlji odredišta. Ali povećanje raspoložive radne snage zemlje odredišta može da smanji plate postojećih radnika u određenim industrijama. Krajnji rezultat jeste povećanje ukupnog prihoda zemlje koja prima migrante i proširenje njene poreske baze. Iz ovog ukupnog dobitka, vlade bi mogle da kompenzuju domaće radnike kojima se smanjuju prihodi i opet su svi na dobitku.¹¹

¹⁰ Constantin, D.L. and all. (2004). The migration phenomenon from the perspective of Romania's accession to the European Union Bucharest: European Institute of Romania.5/2004.

¹¹ Migration and development, 6. maj 2004. godine sa Economist.com.

Dani Rodrik (Dani Rodrik) sa Harvada, zajedno sa mnogim drugim ekonomistima, ističe da bi čak i skromno oslobađanje radne snage stvorilo dobit za svetsku ekonomiju, veću od one ostvarene liberalizacijom trgovine. Pomeranje 100 miliona migranata iz siromašnih ka bogatim zemljama, dok druge stvari ostaju iste, povećalo bi globalni BDP za 8 procenta.¹² U nedavnoj studiji Instituta za proučavanje rada (IZA) iz Bona, autori su zaključili da pod realnom pretpostavkom ukrštanja BDP i nivoa plata, migracija 1 procenta stanovništva iz novih zemalja članica na Zapad, povećala bi ukupni BDP u zemljama porekla i odredišta za 0,2 odnosno 0,3 procenta.¹³ Drugim rečima, obe strane su na dobitku.

Postoje različita mišljenja o posledicama emigracije za zemlje porekla. Kritičari smatraju da odliv mozgova i sporiji rast radne snage mogu škoditi ekonomijama zemalja porekla. Ukoliko migranti plaćaju poreze, oni to čine u zemlji gde rade, ne u zemlji porekla. Ali nijedan od ovih argumenata ne važi za jugoistočnu Evropu. Većina migranta nema posao u svojoj domovini i tako ne daje nikakv doprinos BDP, ili samo mali doprinos. Drugo, kako smo pokazali već ranije, na Balkanu obrazovani ljudi ne emigriraju u većem broju nego drugi ljudi. Većinu privremenih migranata čine niskokvalifikovani radnici i poslove koje oni uzimaju u zemlji odredištu, domaći radnici verovatno ne bi prihvatili.

Lokalne ekonomije dakle, ne mogu izgubiti od migracije. Ali da li dobijaju? Da bismo odgovorili na ovo pitanje, prvo moramo da shvatimo šta čeka emigrante u Evropskoj uniji. Uopšteno govoreći, migranti iz JIE, kako kratkoročni tako i dugoročni, uglavnom uspevaju da nađu posao. Ovo ne iznenađuje jer migranti odlaze sa nekim izgledom za zaposlenje ili su umreženi sa ljudima koji im mogu pomoći da nađu posao. Međutim, posao koji oni nađu je retko kad kvalitetan. Migranti iz JIE rade više po principu od danas do sutra, radeći poslove koje zapadnjaci ne žele. Žene rade kao domaćice, muškarci rade na građevini ili voze taksi-je. Zajedno sa Poljacima, migranti iz JIE dolaze da rade većinu poljoprivrednih sezonskih poslova u zemljama kao što su Španija i Nemačka. Studija albanskih emigranata u Grčkoj pokazala je da 96 procenata albanskih muškaraca ima posao; žene značajno više učestvuju u strukturi zaposlenih u odnosu na grčke žene (65 procenata u odnosu na 40 procenata). Dok 88 odsto muškaraca redovno plaća doprinose za socijalno osiguranje, taj procenat je kod žena bio znatno manji (22 procenata), naročito zbog njihovog zaposlenja u tradicionalno neformalnim poslovima kao što je čišćenje kuće. Glavno zaposlenje za muškarce bilo je na građevini (41 odsto), u proizvodnji ili tercijarnom sektoru (31 odsto) i iznenađujuće veliki procenat samo-zaposlenja (posedovanje sopstvenog biznisa) koje je obično van dosega imigranta (25 procenata).¹⁴ Skoro bez izuzetka, oni novac šalju kući ili ga

¹² Rodrik, D. (2002), "Final Remarks", in: Faini, R., J. DeMelo, K.F. Zimmermann (eds.), *Migration. The Controversies and the Evidence*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 314-317.

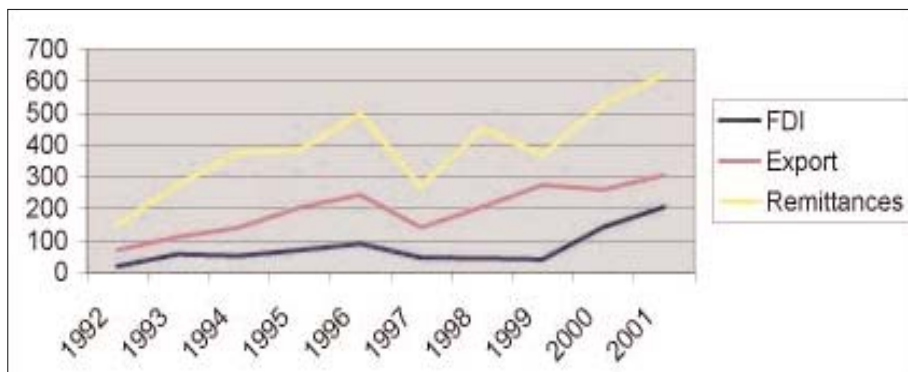
¹³ Boeri, Tito and Herbert Brücker (2005). *Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement Discussion Paper No. 1600*. Bonn: Institute for the Study of Labor, May 2005.

¹⁴ Lyberaki, A. & Thanos Maroukis (2003). *Albanian Immigrants in Athens: Some recent findings* Athens: Hellenic Foundation for European & Foreign Policy. WP 5.2, neobjavljen papir.

štede kako bi ga kasnije potrošili u svojoj domovini. Veći deo ove potrošnje (oko 60 procenata) ide osiromašenim familijama kod kuće radi preživljavanja. Nešto novca se koristi i za sređivanje kuće (40 procenata), uključujući sređivanje kanalizacionih i energetske sistema.

Doznake su od izuzetne vrednosti za domaću ekonomiju. Na primer, 2003. godine doznake su iznosile od 700 miliona evra u Albaniji i Hrvatskoj, do 1,5 milijardi evra u Bugarskoj i 2 milijarde evra u Rumuniji. U nekim godinama doznake su prevazilazile stepen direktnih stranih investicija. U Albaniji skoro polovina stanovništva ima neke koristi od doznaka, doduše nejednako raspoređeno, jer je u tradiciji da se pomažu ljudi izvan nuklearne porodice (albanski Izveštaj sistema ranog upozoravanja, 2004. godine). U Rumuniji i Bugarskoj samo bliski članovi porodice migranata primaju novčanu pomoć (oko 10 procenata stanovništva). Za polovinu porodica koje primaju pomoć, ta pomoć je važna za preživljavanje. Prema našim podacima, samo u 10 odsto slučajeva ova pomoć je veća od 1000 evra mesečno. Ako podelimo vrednost doznaka sa brojem ukupnog stanovništva, prosek manje od 100 evra po glavi stanovnika. U Makedoniji oko jedne desetine stanovništva prima novac iz inostranstva, dok na Kosovu prema našem istraživanju taj broj iznosi oko 15 procenata.

Slika 1. Kretanje doznaka, izvoza i DSI 1992. do 2001. godine u Albaniji



Izvor: Banka Albanije, godišnji izveštaj 2003. godine¹⁵

Primer Albanije je slikovit (videti Sliku 1). Doznake su u Albaniji glavni izvor prihoda u stranoj valuti. Između 1991. i 2002. godine, one su iznosile između 10 i 22 procenata BDP-a.¹⁶ One prevazilaze direktne strane investicije i stanu pomoć. Doznake očigledno prevazilaze i prihode od izvoza i doprinele su uspostavljanju

¹⁵ Banka Albanije, 2003, citirano u izveštaju Gedeshi, Ilir, Hekuran Mara i Xhilda Preni (2003) finansiran od strane UNDP-a 'The encouragement of social-economic development in relation to the growth of the role of the remittances' Tirana: Centre for Economic and Social Studies (CESS).

¹⁶ Ibidem, note 16.

ravnoteže rastućeg trgovinskog deficita.¹⁷ Doznake su ključne za smanjenje siromaštva u Albaniji, čineći relativno siromašna domaćinstva relativno imućnim.¹⁸ U seoskim područjima, doznake su drugi najveći izvor prihoda, stavljajući domaćinstva iznad linije siromaštva.¹⁹

Kritičari naglašavaju da većina doznaka uglavnom ode na potrošnju. Ipak, povećana potrošnja je ključna za smanjenje siromaštva za domaćinstva koja žive blizu granice siromaštva. Podaci iz Albanije, Rumunije i Bugarske pokazuju da doznake: sprečavaju da veći broj ljudi ostane ispod linije siromaštva, daju mali doprinos lokalnom razvoju (kroz poboljšanje domaćinstava) i pokreću potrošnju, koja doprinosi visokim stopama rasta u navedenim zemljama.²⁰ Doznake ne mogu zameniti druge razvojne strategije naročito ne najbolju kombinaciju DSI, trgovinske liberalizacije, pomoći, povratka migranata i unapređenja upravljanja.

Migranti iz JIE se vraćaju da bi ulagali, iako nemaju mnogo za ovu svrhu. Podaci iz rumunskog društva pokazuju da su poslovni ljudi često ranije radili u inostranstvu, pre nego da dolaze iz drugih profesija. Oni štede novac dok su u inostranstvu i donose ga da bi investirali u svojoj domovini. Kvalitativno istraživanje u Rumuniji i Albaniji je pokazalo da se mali deo doznaka koristi za ulaganja u mala i srednja preduzeća. Drugim rečima, doznake su ključne za rast i smanjivanje siromaštva, ali ne mogu samo one doprineti razvoju infrastrukture koja je preko potrebna regionalnim ekonomijama. Ona mora doći kroz pomoć i direktna strana ulaganja.

Migracija: ispravan krug?

Nakon pada Berlinskog zida 1989. godine, imigracione barijere na zapadu su zamenile barijere na istoku. Slobodna kretanje radne snage iz novih zemalja članica je odložena za sedam godina i nove zemlje članice moraju da pooštrem svoje spoljne granice kako nalaže Šengenski sporazum (1985). Obaveza sprovođenja nove politike je delimično prenet sa evropskih čuvara granica na domaće. Da bi putovao pojedinac mora da pokaže dokaz o smeštaju, zdravstveno osiguranje, povratnu kartu i prilično veliku sumu novca za dan. Vozači takođe moraju da pokažu posebno osiguranje za auto „zelenu kartu”.

¹⁷ Vidi Germenji, E i svi (2000). Estimating Remittance Functions for Rural-Based Albanian Emigrants. Tiranë : Centre for Economic and Social Studies (CESS).

¹⁸ De Soto, H i svi. (2002) Poverty in Albania. A Qualitative Assessment, The World Bank Washington D.C.

¹⁹ Ibidem, note 14

²⁰ Videti World Bank (2003): ‘Workers’ Remittances’, Ch. 7 in Global Development Finance, World Bank, also Gammeltoft, P. (2002): ‘Remittances and other financial flows to developing countries’, International Migration, 40/5; World Bank (ibid); anonymous (2002): Policy Paper for the Greek EU Presidency: Western Balkans, an agenda for stability, development and integration, Athens: December 2002, mimeo; King, R, N. Mai and M. Dalipaj, Exploding the Migration Myths: Analysis and Recommendation for the European Union, the UK and Albania, Sussex Center for Migration Research, University of Sussex, 2003.

Može li Evropa da veruje nacionalnim graničnim službama da će otkriti potencijalne emigrante? Podaci iz Rumunije i Bugarske — gde su ukinuti zahtevi za vizu radi kratkog boravka (do tri meseca) ubrzo nakon početka pregovora o pristupanju — pokazuju da sistem funkcioniše i da se vremenom poboljšao. 16 procenata Rumuna je dobilo zabranu izlaska 2003. godine, od čega dve trećine jer nisu pokazali dovoljno novca po danu (u gotovini). U prvom semestru 2005. godine ovaj broj je narastao na 468 905 ljudi. Ovo znači da se broj ljudi kojima je zabranjen izlazak značajno povećao od kada se granične službe pridržavaju zahteva EU. Oko 10 000 ljudi je vraćeno iz Šengen zone u istom periodu, a 0,4 procenata onih koji su napustili zemlju. Čisto ilegalno ponašanje (kao što je korišćenje lažnih pasoša) bilo je ispod 0,1 procenta. Rumunske vlasti su preduzele mere protiv ljudi koje su vratile Šengen zemlje (kao što je otvaranje kriminalnih dosijea) i konfiskovale su njihove pasoše za periode od šest meseci do pet godina. Ipak, njihov broj ne prelazi 0,3 procenta ukupnog broja onih koji su izašli iz zemlje.²¹ MOM izveštava da se 2001. godine, kada su ukinute vize za kratkotrajni boravak u Šengen zoni za Bugare, broj graničnih prelaza povećao u odnosu na 2000. godinu za samo 9 procenata. Podaci nacionalnih istraživanja 1992. i 2001. godine pokazuju da je između ova dva popisa približno 196 000 ljudi emigriralo iz Bugarske, dok je broj onih koji su se vratili ili nastanili u Bugarsku iznosio 19 000.

Rumunsku granicu je, 2002. godine, pokušalo ilegalno da pređe 300 ljudi; 2003. godine broj je pao na 28. Broj ilegalnih prelazaka bugarskih građana je iznosio 560, 2002. godine, što je pad u odnosu na 2785, u 2000. godini. Posledica ukidanja viza za kratkotrajni boravak u Šengen zoni bila je posledica značajnog smanjenja broja prekršaja na granici od strane Bugara i Rumuna.

Navedeni brojevi pokazuju da uz evropsku pomoć, granične službe zemalja zapadnog Balkana, mogu da se obuče da primene šengenske zahteve. Naravno da će i tada biti nekih ilegalnih prelazaka, ali iskustvo Istočnog Balkana pokazuje da se zapravo prekršaji značajno smanjuju kada se uklone vize. Broj potencijalnih emigranata iz recimo Srbije, Makedonije i Bosne sličan je onom iz Bugarske, nije veći. Uprkos tome, Pakt za stabilnost se do sada uglavnom usredsredio na kontrolu granica, tretirajući Balkan kao tranzitno područje za trgovinu i krijumčarenje migrantima u EU, iako izveštaji pokazuju značajno smanjenje ilegalnih prelazaka granica. Rigidna kontrola granica koju je nametnula EU u stvari teži da naglasi i podstakne trajnu migraciju na štetu sezonske, koja je korisna za obe strane.

Zašto evropske vlasti ne liberalizuju vizni režim u odnosu na Zapadni Balkan, što bi pomoglo ovim malim ekonomijama više nego donatorska pomoć? Umesto toga, evropske vlade su ustanovile 'tranzicione sporazume' sa novim članicama, što samo smanjuje ekonomski potencijal za slobodan rad i što podrazumeva značajni

²¹ Podatke je obezbedila Međunarodna organizacija za migracije Bugarska Guentcheva, R., P. Kabakchieva and P. Kolarski. Bulgaria The social impact of seasonal migration Sofia: International Organization of Migration, September 2003) and Romanian European Institute (vidi napomenu 7).

ekonomski trošak.²² Potreba za radnom snagom, paradoksalno, raste u Evropi. Čak i sa sporim ekonomskim rastom većina evropskih zemalja beleži manjak stručnih i nestručnih radnika koji su spremni da rade poslove koje domaći radnici izbegavaju. Stope rađanja takođe opadaju u većini zemalja EU–15.

Kako se EU širi na istok, tako mora i da se otvori za migraciju radne snage, kao što je to učinila i u slučaju Italije, Portugala i Španije 50-ih i 60-ih²³ godina XX veka. JIE koja je već dobila obećanje EU o integraciji je mesto od koga treba početi. Šengen vizni režim mora da prestane da sprečava regionalni ekonomski razvoj. Naši podaci pokazuju da bi EU dobro prošla kada bi primenila svoju uspešnu politiku ka Istočnom Balkanu na Zapadni Balkan, tako praveći osnov za stvarno smanjenje siromaštva u regionu. Ovo je još potrebnije ako se imaju u vidu neuspesi evropskog Ustava 2005. godine. Uprkos dobre volje Evropske komisije, postoji stvarna opasnost da će perspektiva pristupanja za Zapadni Balkan postati još dalja i da će se tako povećati razvojni jaz između ovih zemalja i Istočnog Balkana. Dopuštanje kratkotrajnih migranata i sezonskih radnika postaje glavni instrument u olakšavanju koji EU može ponuditi u ovom periodu nesigurnog ubrzanja razvoja, ne i stagnacije Zapadnog Balkana.

Preporuke

Na samitu EU i Zapadnog Balkana u Solunu 2003. godine istaknuta je evropska perspektiva Zapadnog Balkana. Buduća integracija u evropske strukture i na kraju članstvo u Uniji je proglašeno važnim prioritetom za EU. „Balkan će biti integralni deo ujedinjene Evrope”, rečeno je u izjavi sa samita.²⁴ EU se takođe obavezala na liberalniji vizni režim za zemlje Zapadnog Balkana na samitu u Solunu 2003. godine. Nije bilo nikakvog značajnog napretka u ostvarivanju ovih obećanja, iako su pokrenuti pregovori o olakšavanju viznog režima sa Rusijom, Ukrajinom i Kinom, koje nemaju sličnu EU perspektivu.²⁵ Građani Zapadnog Balkana, iako su njihove zemlje potpisale sporazume o stabilizaciji i pridruživanju sa EU što je prvi korak pristupanja, još se uvek posmatraju kao stanovnici bilo koje treće zemlje, kojima je potrebna Šengen viza da bi putovali u EU ili boravišna dozvola u EU zemlji. Mogućnost trajanja posebne putne dozvole, koja bi omogućila pripadnicima trećih zemalja da borave do šest meseci godišnje na teritoriji zemalja članica pod uslovom da boravak u jednoj zemlji članici, ne prelazi rok od tri meseca, koje je omogućio predlog Komisije (COM(2001) 388 final) primenjuje se samo na Istočni Balkan.²⁶ Ipak, samit Evropskog saveta u decembru 2005. godine priznao je napredak zema-

²² Boeri, Tito i Herbert Brücker. Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement Discussion Paper No. 1600. Bonn: Institute for the Study of Labor. May 2005.

²³ Stalker, P. 'Migration Trends and Migration Policy in Europe; in International Migration London: Blackwell 40: 5, 2/2002.

²⁴ <http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/6/20/3121/>

²⁵ International Crisis Group Report, November 2005, EU Visas and the Western Balkans, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3809&m=1>

²⁶ <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/ce270/ce27020010925en02440250.pdf>

lja u regionu, od Hrvatske do Makedonije. Postoje i mogućnosti i direktan cilj da se Evropa više otvori za ove zemlje. Potrebni su konkretni koraci da bi se ipak prešlo u fazu implementacije. Stoga preporučujemo:

Paktu za stabilnost za Balkan:

Kako Pakt prenosi sve više svoje nadležnosti regionalnim agencijama ili zemljama, pitanje koje se tiče regiona u celini ostaje nerešeno. Pakt treba da zagovara na nivou Evropske komisije i EU zemalja članica liberalizaciju Šengen viznog režima za zemlje Zapadnog Balkana. Samo kada se ovo postigne možemo priznati da su ciljevi zbog koga je Pakt stvoren zaista ispunjeni.

Evropskoj komisiji:

1. Izraditi mape puta za svaku zemlju kako bi se postavili jasni ciljevi za unapređenje graničnih kapaciteta i obezbedili jasni vremenski okviri za ukidanje viznog režima i prelaz na režim sličan onom za Rumuniju i Bugarsku.
2. Pružiti pomoć radi poboljšanja graničnih kapaciteta prema modelu Rumunije i Bugarske, tako da se praćenja ulazaka u EU poveri Zapadnom Balkanu, ne graničnim službama Šengena. Ohrabriti i pomoći vladama da usvoje i popularišu zakonodavstvo koje omogućava takvo praćenje, kako bi se stvorila pravna osnova i građani bolje informisali o uslovima koji su potrebni za putovanje u Šengen zonu.
3. Otvoriti pregovore o ovim pitanjima već tokom austrijskog predsedavanja Evropskom unijom u 2006. godini. Diskusija treba da se odnosi na Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju i Srbiju i Crnu Goru, uz dogovor da će se svaka zemlja tretirati prema sopstvenim zaslugama. Zemlju treba preporučiti za ukidanje viznog Šengen režima onda kada dostigne kriterijume koji su postavljani u mapi puta i koji ne treba da budu stroži od onih koje su postigle Bugarska i Rumunija u vreme kada se ova politika odnosila i na njih.

EU zemljama članicama:

Započeti pregovore sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom i Srbijom i Crnom Gorom na osnovu preporuka Komisije.

Vladama Albanije, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Srbije i Crne Gore:

Prihvatiti i sprovesti zakonodavstvo na osnovu uputstava koja su sledile Bugarska 2001. i Rumunija 2002. godine sa ciljem oslobađanja od Šengen viza, uključujući sporazume o readmisiji sa pojedinim EU zemljama prihvatajući odgovornost za sve pripadnike trećih zemalja koji dolaze u EU sa njihove teritorije. Tražiti pomoć od dve susedne zemlje, u dizajniranu i implementaciji realističnih i efikasnih mapa puta radi sprečavanja prekograničnog kriminala, pranja novca i trgovine, uz obezbeđivanje slobode putovanja za građana koji poštuju zakone i koji zadovoljavaju merila dogovorena sa EU zemljama.

EKONOMSKI RAZVOJ, MIGRACIJE I ILEGALNE MIGRACIJE U KONTEKSTU LIBERALIZACIJE VIZNOG REŽIMA

Jasna Bacovska¹

U periodu „sloma komunizma”, desio se veliki broj političkih i vojnih konflikata uglavnom na evropskom kontinentu. Evropska unija je bila suočena sa milionima imigranata, dok su oko 5 miliona bile izbeglice iz regiona bivše Jugoslavije. Nakon političkog i bezbednosnog pomirenja, zemlje jugoistočne Evrope su se suočile sa uništenom ekonomijom i društvenom krizom. Da bi se spasli mnogi ljudi su se našli u Evropskoj uniji (gde su dolazili kao izbeglice, azilanti, ekonomski emigranti).

Usled velikog pritiska, migracije su postale jedno od najvažnijih pitanja na političkoj sceni EU, što je rezultiralo restriktivnom politikom u oblasti migracija i viza.

Društvena kriza u zemljama Zapadnog Balkana je u velikoj meri razlog daljeg povećanja migracija ka Evropi. Stoga je neophodno da se analiziraju makroekonomski indikatori u Zapadnom Balkanu. Pozitivni ekonomski rezultati i jasna politička volja prema članstvu u EU, koju treba dokazati brzim i efikasnim reformama, čine dva neophodna aspekta u ostvarivanju liberalizacije viznog režima.

Kako je Republika Makedonija deo ove situacije i deo političke kreacije koja se naziva *Zapadni Balkan*, pitanje je sledeće: da li je ekonomski razvoj jedini razlog što ljudi napuštaju svoje zemlje. U tom smislu nameću se sledeća pitanja za razmatranje:

Struktura migracije: etnička, obrazovna, polna, starosna i dr., i

Ilegalna migracija, korupcija, organizovani kriminal, sudstvo, kontrola granice i drugi činioci koji je podstiču.

Kao rezultat procesa globalne integracije, migracije su postale jedno od centralnih pitanja na globalnom i nivou evropske politike. Kao posledica društvenih i političkih dešavanja i oružanih sukoba u Evropi poslednje decenije 20. veka, Evropska

¹ Jasna Bacovska, istraživač-saradnik u Makedonskoj akademiji nauka i umetnosti, Centar za strateška istraživanja.

unija se suočila sa nekoliko miliona migranata, a oko 5 miliona je dolazilo samo iz regiona bivše Jugoslavije.² Velika migraciona invazija je proizvela reakcije u EU. Bili smo suočeni sa stotinama brutalnih napada na strance u Nemačkoj 1991. i 1992. godine. Svi ovi događaji imali su uticaja na evropsku politiku i sa te tačke gledišta možemo da razumemo restriktivnu migracionu i viznu politiku EU. I sigurno, ova vizna politika je imala za posledicu povećanje ilegalne migracije i organizovanog kriminala.

Međunarodna organizacija za migracije (*International Organization for Migration*) procenjuje da 400 hiljada ljudi, ilegalnih migranata prelazi granice EU svake godine. Zemlje koje Evropljani identifikuju kao zemlje porekla migranata su: Albanija, Turska, Irak i zemlje bivše Jugoslavije. Kao najpogodnija zemlja za ulazak označena je Italija. Italija je bila primorana da pooštri svoju graničnu kontrolu nakon prijema u Šengen sistem.

Nakon političkog i bezbednosnog pomirenja, zemlje jugoistočne Evrope su bile suočene sa uništenom ekonomijom i društvenom krizom. Evropske političke vlasti su uvele političku kreaciju nazvanu *Zapadni Balkan* sa ciljem da označe nerazvijeni deo Evrope gde živi 24 miliona ljudi, što predstavlja 6,5% ukupne populacije EU.

Sa najavljenim članstvom Bugarske i Rumunije u EU 2007. godine, zbog takozvanog ispunjenja standarda EU, u raznim dokumentima i materijalima međunarodnih organizacija i institucija, termin jugoistočna Evropa je zamenjen terminom *Zapadni Balkan*, koji uključuje Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Makedoniju, Srbiju i Crnu Goru. Značajno je da je Kosovo u poslednje vreme, u gore pomenutim dokumentima, često pomenuto zasebno od Srbije i Crne Gore, uprkos činjenici da je prema Rezoluciji UN 1244, Kosovo njen deo.

Kao posledica politike ekonomske stabilizacije koju su vlade Zapadnog Balkana sprovodile, ekonomisti očekuju da će se pozitivni trendovi nastaviti, posebno ukoliko postoji povoljan privredni ambijent i odgovarajuća tržišna privreda.

Bruto društveni proizvod (BDP) zemalja Zapadnog Balkana iznosio je 50 miliona evra ili 2300 evra *per capita*, sa značajnim razlikama unutar regiona (na primer: Hrvatska ima 5400 a Republika Makedonija 2700 evra.). Zbog političkih, ekonomskih i bezbednosnih problema, region Zapadnog Balkana neprestano kasni za centralnom Evropom.

Radi jasnije ilustracije ekonomskog stanja zemalja Zapadnog Balkana, dovoljno je navesti neke osnovne ekonomske indikatore. Jednocifrena inflacija se održava već duže vreme u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Hrvatskoj kao rezultat politike koja se u ekonomskim terminima naziva „politika zasnovana na spoljnim osloncima”, znači domaća valuta je vezana za konvertibilnu stranu valutu sa jedne strane, a poštuje makroekonomsku agendu Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda sa druge strane. Dalje, budžetski deficit u 2003. godini je bio na regionalnom nivou 4,0% BDP. Spoljna trgovina zemalja Zapadnog Balkana ne pati naročito od paralelnih pokreta u svetskoj ekonomiji. Poslednjih godina, postojao je nominal-

² Anthony Giddens, *Sociology*, Polity Press, Cambridge, 2001.

ni rast izvoza i uvoza, sa stalnom tendencijom bržeg rasta uvoza od izvoza, što sa svoje strane ima negativan uticaj na trgovinski balans. U razmeni dobara sa zemljama EU, deficit je 7,9 milijardi evra *billion euros*.³ Privatne transakcije, koje su posebno važne, posebno za Albaniju, Makedoniju i Kosovo, predstavljaju uglavnom transfere radnika iz inostranstva.

Usluge u svim zemljama regiona beleže suficit, ali njihov iznos je značajan samo u Hrvatskoj, zahvaljujući turističkom potencijalu ove zemlje.

Strane donacije na regionalnom nivou čine 2,7% BDP, sa velikim razlikama od zemlje do zemlje, od 2 do 3,8% BDP, a za Kosovo čak do 40% BDP.⁴

Veoma značajne za region su direktne strane investicije. Ukupan iznos direktnih investicija u zemljama Zapadnog Balkana za period 1997–2004. godine iznosi 16, 4 milijarde evra ili, približno 2 milijarde evra godišnje. Najveći primalac direktnih stranih investicija je Hrvatska sa oko 54%, zatim Srbija i Crna Gora sa 22%, a ostalo odlazi u Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i Makedoniju. Ako se, u pomenutom periodu, investicije posmatraju po stanovniku, Hrvatska je dobila 2045 evra, Makedonija 500 evra, Srbija i Crna Gora 455 evra, a Albanija 348 evra.

Vraćanje mira i sigurnosti kao i perspektiva integracije regiona u Evropsku uniju, kroz Proces stabilizacije i pridruživanja doprineli su značajno poboljšanju političke situacije u regionu. Napredak je već napravljen u nekim zemljama, naročito u privatizaciji malih i srednjih preduzeća, kao i u liberalizaciji trgovine gde je, zahvaljujući trgovinskoj inicijativi, koju je podržao Pakt stabilnost za jugoistočnu Evropu, napravljena široka mreža ugovora o slobodnoj trgovini. Učinjen je i napredak u bankarskom sektoru.

Trenutno, potrebne su druge reforme, kao: vladavina prava i borba protiv korupcije, transparentnost zakonodavnog okvira, izgradnja efikasne infrastrukture i iznad svega, stvaranje prijateljske i otvorene poslovne klime. Završetak procesa privatizacije, izgradnja efikasnog finansijskog tržišta, reforma javnog sektora, kao i stvaranje centralnog sistema rezervi (Albanija, Hrvatska i Makedonija su već osnovale takve sisteme) takođe su veoma značajni za privlačenje stranog kapitala, bilo u vidu direktnih stranih investicija, ili kao portfolio indirektnih investicije. Donatorska podrška (grantovi i zajmovi) dalje će igrati važnu ulogu u finansiranju investicija, podršci reformama i bilansu plaćanja u zemljama u regionu.

Zemlje Zapadnog Balkana takođe imaju značajna dugovanja.⁵ Zvanično, najviše zadužena u 2001. godini, sa oko 12 milijardi dolara bila je Srbija i Crna Gora, zatim slede Hrvatska i druge zemlje. Prema učešću duga u izvozu (414%) i u BDP

³ E. Economy, E. Commission, *Occasional Papers*, 01. 2004, p. 1. Bank of Austria, Creditanstalt, South–Eastern Europe — On the right track, May 2005, pp. 13, 15, 18, 21, 25..

⁴ E. Economy, E. Commission, *Occasional Papers*, 01.2004, pp. 1-2; E. Economy, E. Commission, 01.2004, p. 2. Bank of Austria, Creditanstalt, South–Eastern Europe — On the right track, May 2005, pp. 13, 15, 18, 21, 25.

⁵ Denzo David, E. Commission i Milica Uvalic, Dept. of Economics, University of Perugia: Exchange Rates in the W. Balkans and Their Evaluation towards EMU, Preliminary Draft, 30. 01. 2004, p. 28.

(114%), Srbija i Crna Gora je najzaduženija zemlja u regionu, što je, imajući u vidu njenu situaciju nakon sloma Jugoslavije (blokade, izolacija, ratovi, unutrašnji problemi), razumljivo. Prema učešću duga u BDT (27%) Albanija je bila najmanje zadužena zemlja, sledi Makedonija (42%) i dr. Ipak, brzim povećanjem ukupnog duga na 2 milijarde dolara, slika u Makedoniji je potpuno promenjena.

Godine 2001, Hrvatska je, sa 4,7 milijardi dolara, zvanično imala najveće devizne rezerve.

Kao deo Zapadnog Balkana, Republika Makedonija nalazi se na nižem nivou srednje-razvijenih zemalja.⁶ Godine 2000. linija siromaštva je bila na nivou od 150 evra za četvoročlanu porodicu; 80 hiljada porodica je primalo socijalnu pomoć. U periodu poslednje četiri godine, broj korisnika socijalne pomoći se povećao za 28,8%; 70% zaposlenih je primalo plate ispod 150 evra, a 50% ukupnog stanovništva čine relativno siromašni ljudi.

Trendovi migracija u inostranstvo se stalno nastavljaju od druge polovine prošlog veka. Ali najjača želja za migracijom kod makedonskog stanovništva je zabeležena 50-ih i 60-ih godina prošlog veka. Poseban je slučaj migracije etničkih Turaka, kada je oko 200 hiljada Turaka emigriralo u svoju matičnu Republiku Tursku. Takođe, desetine hiljada etničkih Makedonaca permanentno godišnje emigrira u preokookeanske zemlje (Kanada, SAD, Australija, Novi Zeland). Tendencija se nastavlja i poslednjih decenija, i manifestuje se kao ekonomska migracija koja je više usmerena na zemlje zapadne Evrope. Migracioni talas, pored etničkih Makedonaca čini i značajan broj etničkih Albanaca i Roma. Prema podacima Saveta Evrope, najveće povećanje broja makedonskih građana zapaženo je u Nemačkoj, Švajcarskoj i Italiji.⁷ Kao ilustracija, u periodu između 1996–2003. godine, samo u Nemačkoj i Švajcarskoj taj broj je povećan za približno 42 000 ljudi, što predstavlja 6000 ljudi godišnje. Godine 2003. u ove dve zemlje boravilo je više od 120 000 građana Makedonije.

Tabela 1. Broj građana Republike Makedonije koji su nastanjeni u pojedinim evropskim zemljama, 1996–2004.

| Zemlja | 1996. | 1997. | 1998. | 1999. | 2000. | 2001. | 2002. | 2003. | 2004. |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Nemačka | 33.984 | 38.774 | 42.550 | 46.167 | 49.420 | 56.000 | 58.300 | 61.000 | 61.000 |
| Italija | | 11.596 | 13.456 | 16.647 | 21.110 | 26.051 | | | |
| Holandija | | 449 | 482 | 507 | 500 | 590 | 646 | 677 | 677 |
| Slovenija | | 2.200 | 2.412 | 2.277 | 3.565 | 4.125 | 3.897 | | |
| Švedska | | 1.303 | 1.594 | 1.676 | 1.819 | 1.925 | 1.715 | 1.420 | 1.420 |
| Švajcarska | | 45.234 | 48.604 | 51.142 | 54.300 | 56.317 | 59.456 | 61.211 | 61.455 |

Izvor: Council of Europe, *Recent Demographic Developments in Europe 2003, 2004.*

⁶ Nacionalna strategija za ekonomski razvoj Republike Makedonije, razvoj i modernizaciju, Skopje 1997, str. 26

⁷ According to the information of Italian Ministry of Interior, closing with 30 April 2001 in this country there were 23 106 citizens from Macedonia.

Tabela 2. Broj makedonskih migranata u prekookeanskim zemljama⁸

| Zemlja | Broj imigranata |
|------------------|------------------------|
| Australija 2001. | 81.898 |
| Kanada 1996. | 30.915 |
| SAD 2000. | 43.783 |

Izvor: www.emigration.gov.mk.

Ionako brojna makedonska migracija u prekookeanskim zemljama (Australija, SAD, Kanada), u poslednjoj deceniji povećana je novim kontingentom koji čine uglavnom mladi ljudi višeg obrazovanja. O njima ne postoji dovoljno relevantnih podataka. Statistički podaci o našim građanima pokazuju da je ukupan broj veći od 150 000 u sve tri navedene zemlje. Realan broj je daleko veći.

U poslednjih 15 godina, kada su se dogodili ratovi i raspad državno-političkih sistema u susedstvu, manifestovao se netipični fenomen nekontrolisane migracije etničkih Albanaca iz republike Albanije, protektorata Kosovo i južne Srbije, kao i značajan broj etničkih Bošnjaka iz Bosne i Hercegovine u Makedoniju, što je uticalo na promene u geo-političkoj etničkoj strukturi stanovništva Republike Makedonije.

Te migracione tendencije izvan Makedonije predstavljaju suštinski problem u prekidu tendencije prirodnog rasta populacije u Makedoniji, koji treba stalno istraživati u traženju rešenja za ove nekontrolisane migracione procese.

Neophodna, radi liberalizacije viznog režima, jeste uspešna borba protiv traffickinga. Ilegalna migracija se realizuje putem dve vrste kriminalnih radnji: trgovina ljudima i krijumčarenje migranata.

Republika Makedonija se ne posmatra zvanično kao zemlja porekla žrtava trgovine ljudima, ali je identifikovana kao pogodna za tranzit i zemlju odredište. Zbog granice sa Grčkom, koja je deo EU, Republika Makedonija je posebno atraktivna kao tranzit. U borbi protiv trgovine ljudima, Republika Makedonija je prihvatila sva relevantna dokumenta UN, EU, Saveta Evrope i Pakta za stabilnost.⁹

Stoga, borbu protiv ilegalne migracije, treba usmeriti na opšti nivo. Prvo, mora da postoji stalna propaganda za podizanje svesti kod ljudi, posebno kod mladih. Dalje, potrebno je voditi kampanje protiv korupcije koja nije samo problem vladavine prava, već i sociološki problem, koji je teško iskoreniti posebno u malim zemljama.

⁸ Prema podacima Agencije za imigraciju, broj državljana Republike Makedonije u Australiji je 81 898 ljudi (Australijski biro za statistiku, 2001), u SAD 43783 (Census biro SAD, 2000), i u Kanadi 30915 osoba (Kanadska statistika, 1996) (Izvor: www.emigration.gov.mk). Moramo naglasiti da je naša populacija u inostranstvu nekoliko puta veća nego što je gore navedeno. Postoji, da tako kažemo, predstavljanje naše populacije iz različitih pravnih uglova u različitim zemljama i kod nas. Na primer, u Torontu ima preko 200 000 makedonskih stanovnika, u Australiji i u SAD nekoliko stotina hiljada itd.

⁹ Practicum, O borbi protiv trgovine ljudima i ilegalne migracije, 2005.

Postoji potreba intenzivne regionalne saradnje u svim oblastima: od intelektualne debate o problemu do policijske saradnje. Konkretno mere koje treba preduzeti su:

- Stalna obuka zvaničnika u borbi protiv korupcije
- Definisane uloge tužioca u ovom domenu
- Uloga sudija u vođenju slučajeva
- Uloga advokata i
- Upravljanje granicom koje treba da ispuni standarde EU

Ove mere se moraju i moguće ih je preduzeti u kratkom roku, ali dugoročni cilj treba da bude ekonomska stabilnost koja će učiniti Balkan „prijatnijim mestom za život”. Pozitivni ekonomski rezultati i jasna politička opredeljenost za članstvo u Evropskoj uniji, koju treba dokazati brzim i efikasnim reformama, dva su aspekta koja su potrebna radi liberalizacije viznog režima.

ILEGALNE MIGRACIJE I BORBA PROTIV TRGOVINE LJUDIMA

Brankica Grupković¹

Tema migracija, posebno ilegalnih/iregularnih izuzetno je sveobuhvatna i dinamična. U svetu ona privlači veliku pažnju ne samo vlada, već i njihovih građana.

Globalno posmatrano, uključujući svih 190 suverenih država sveta, one su danas ili države porekla, tranzita ili destinacije migranata, a često se nalaze u sve tri pozicije.

Zvanična procena UN o globalnom broju migranata je da je 2000. godine bilo oko 175 miliona migranata, a procenjeno je da će se taj broj 2005. godine uvećati na 185 do 192 miliona migranata.

Međutim ono što brine vlade i građane su ilegalni migranti.

Pre terorističkih napada 11. 09. 2001. argumentacija o rizicima koji su pratili ilegalne migracije uglavnom se svodila na ekonomske i društvene i na brigu zbog budžetskih izdvajanja. Međutim, od 2001. godine, primarna postaje bezbednosna agenda i isticanje veze između terorizma, trgovine ljudima, šverca migrantima i drugih oblika transnacionalnog organizovanog kriminala. Danas su državni organi suočeni sa rešavanjem dva naizgled oprečna zadatka. Oni moraju obezbediti nesmetano kretanje *bona fidae* putnika, regularne migracije, kretanje poslovnih ljudi, turista. Sa druge strane, postoji potreba za sprečavanjem i borbom protiv ilegalnih migracija, gde se koriste vrlo sofisticirane metode zloupotreba. Potrebno je da se ilegalne migracije sprečavaju i zbog veza sa terorizmom, ali i u cilju sprečavanja širenja zaraznih bolesti. Sa druge strane, agencije koje se time bave imaju ozbiljne probleme zbog nedostatka finansijskih sredstava, koje treba ulagati i u najsavremenije informatičke sisteme, nedostatka kadrova, ali i probleme u poštovanju i primeni odgovarajućih standarda domaćeg i međunarodnog zakonodavstva. Poseban problem predstavlja nedostatak saradnje, i to ne samo međunarodne već i međuagencijske unutar jedne države.

Prema izveštaju EUROPOL-a o organizovanom kriminalu, objavljenom u oktobru 2005. godine, ilegalne migracije se ne smanjuju. Naprotiv, prisutno je još

¹ Brankica Grupković, predstavnik Međunarodnog centra za razvoj migracione politike za SCG.

veće konsolidovanje grupa koje se bave organizovanim kriminalom, a koje sada kontrolišu ceo proces — od zemlje porekla do zemlje destinacije. Sada kada se pojačavaju mere na sprečavanju ilegalnih migracija i pojačavaju granične kontrole, jedina mogućnost koja ostaje ilegalnim migrantima je da do željene destinacije dođu preko kanala organizovanog kriminala. Istovremeno, primećuje se da se kroz ilegalne migracije ostvaruje manji profit nego kroz trgovinu narkoticima, ali i da je rizik poslovanja znatno manji. U izveštaju se navodi da ilegalni migranti za vreme višestapnog putovanja prolaze od jedne ćelije do druge, kroz lanac teritorijalno omeđenih kriminalnih mreža, koje saraduju sa odličnom efikasnošću. Sa ovim je povezano pitanje trgovine ljudima, koje je znatno surovije. Najnoviji trend je uvećanje učešća žena počinitelaca koje mnogo lakše zadobijaju poverenje potencijalnih žrtava. Kriminalne grupe nemaju skrupula u eksploataciji dece, od prodaje, zbog ilegalnog usvajanja, do prinude nad njima da se bave prosjačenjem, prinudnim radom, prostitucijom. Pri tom, navodi se, kriminalne grupe su povećale profesionalizam, logistiku i efikasnost.

Evropska unija nastoji da izgradi sveobuhvatan pristup migracijama, posebno u saradnji sa državama porekla ilegalnih migranata, što podrazumeva pitanja političke prirode, ljudskih prava i razvoja. U zemljama porekla i tranzita, takav pristup zahteva borbu protiv siromaštva, poboljšanje životnih uslova i mogućnosti zapošljavanja, prevenciju konflikata i konsolidaciju demokratskih država i obezbeđivanje poštovanja ljudskih prava, posebno prava manjina, žena i dece.

Opšta je preporuka da države porekla i tranzita ilegalnih migracija u okviru opšteg i zajedničkog upravljanja migracionim tokovima, najhitnije učine sledeće:

Potpisu, ratifikuju i primene Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dodatnim protokolima, kao i ostale relevantne međunarodne instrumente, posebno Ženevsku konvenciju sa protokolom iz Njujorka.

Ojačaju mere kontrole na svojim granicama u cilju sprečavanja ilegalnih ulazaka, tranzita i boravka u državama EU, upotpunjene merama policijske kontrole unutar svojih teritorija, u cilju otkrivanja i razbijanja mreža švercera i trgovaca ljudima, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim instrumentima, uključujući i one koje se odnose na ljudska prava.

Usvoje odgovarajuće izmene u krivičnom zakonodavstvu (kažnjavanje za krivična dela trgovine ljudima, šverc migranata, falsifikovanje dokumenata, odgovornost prevoznika itd).

Promovišu ili omogućavaju vođenje kampanja podizanja svesti o problemima i rizicima povezanim sa ilegalnim migracijama.

Države članice EU razvijaju zajedničku imigracionu politiku čiji je cilj bolje upravljanje migracijama kroz koordinirane aktivnosti, uzimajući u obzir ekonomsku i demografsku situaciju u EU, kroz izgradnju zajedničkog pravnog okvira u pogledu uslova ulaska i boravka državljana trećih država na njenoj teritoriji. Prevencija i borba protiv ilegalnih migracija su nerazdvojni deo zajedničke sveobuhvatne političke azila i imigracija.

Prioriteti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su pitanja: kontrole granica, viza, pravilnog i sveobuhvatnog tretiranja migracija, azila, borbe protiv krijumčarenja droge, pranja novca, borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma, prevara i korupcije, saradnje nadležnih organa, policijske saradnje.

U svom petogodišnjem Planu aktivnosti (2005–2010) u oblasti slobode, pravde i bezbednosti, baziranom na Haškom programu, Evropska komisija identifikovala je aktivnosti EU u deset ključnih oblasti: osnovnih ljudskih prava i državljanstva, borbe protiv terorizma, upravljanja migracijama, unutrašnjih i spoljnih granica i viza, azila, integracije, razmene informacija, borbe protiv organizovanog kriminala, pravosuđa, ali i podeljene odgovornosti i solidarnosti država članica.

U borbi protiv organizovanog kriminala posebno se i stalno apostrofira važnost borbe protiv ilegalnih migracija, protiv trgovine ljudima i šverca migranata, pri čemu se u tom kontekstu kao posebno značajne izdvajaju države zapadnog Balkana, na šta upućuju i zaključci relevantnih međunarodnih konferencija. Tako je konferencija održana novembra 2002. godine u Londonu bila u celosti posvećena borbi protiv organizovanog kriminala u zemljama zapadnog Balkana. Procenjeno je da je upravo to područje „kapija kroz koju prolaze kanali ilegalnih migracija, nelegalne trgovine narkoticima, trgovine ljudima (naročito ženama i decom) od kojih kriminalci i organizovane kriminalne grupe u zemljama zapadne Evrope stiču višemilionske profite”.

Za države zapadnog Balkana, važna je poruka da su organizovani kriminal i korupcija prepreke za izgradnju demokratske stabilnosti, snažnih i odgovornih institucija, principa vladavine prava i ekonomskog razvoja. Posebna pažnja treba da bude usmerena na borbu protiv svih oblika nedozvoljene trgovine, borbu protiv trgovine ljudima, droge i oružja. Kada je reč o saradnji u pitanjima migracija i graničnog upravljanja, navodi se da je ključno uspostavljanje snažnog i efikasnog graničnog upravljanja, što doprinosi borbi protiv organizovanog kriminala i ilegalnih migracija, kao i višem stepenu unutrašnje sigurnosti, na šta građani tih država imaju pravo.

Ovo je ponovljeno i u izlaganju evropskog komesara odgovornog za pitanja pravde, slobode i bezbednosti koji kaže da je pitanje liberalizacije viznog režima usko povezano sa pitanjima sprovođenja neophodnih reformi u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova u svakoj pojedinačnoj državi zapadnog Balkana, prema kriterijumima iz regulative Saveta, gde je prvi kriterijum pitanje ilegalnih migracija.

Sa druge strane, čini se da se ovoj temi kod nas ne pridaje dovoljan značaj. Samo pojedine teme privlače pažnju javnosti, pa i tada to nije kontinuirano. Na primer, tek sporadično, javnost se obaveštava o povratku Roma i o problemima sa kojima se ta populacija suočava. Iako smo suočeni sa prilično komplikovanim migracionim scenarijem, još uvek nemamo prave odgovore za te probleme/izazove, i to počev od politike ulaska na teritoriju Srbije i Crne Gore. Da je tako vidimo već u delu viznog režima, gde uočavamo različite režime ulaska na teritoriju Srbije i na teritoriju Crne Gore.

Posebnu temu, možda i najvažniju, predstavljaju ilegalne migracije na našu teritoriju, preko nje ili iz nje, dakle Srbija i Crna Gora kao zemlja destinacije, tranzita i porekla.

Pitanje borbe protiv trgovine ljudima, posebno ženama i decom i protiv šverca migrantima izuzetno je aktuelno.

Problem trgovine ljudima specifičan je jer ima više dimenzija, to je političko bezbednosni problem vezan za postojanje i aktivnost organizovanih kriminalnih grupa, koje profit i mreže ovog oblika organizovanog kriminala koriste i za druge kriminalne aktivnosti. Prisutan je u politički nestabilnim društvima, ali ne samo u njima, neizgrađenih ili nedovoljno izgrađenih institucija i uz izraženu korupciju državnih službenika. Međutim, jednak značaj ima dimenzija kršenja ljudskih prava žrtava.

Inače, opšti zakonski okvir u materiji migracija čine Zakon o kretanju i boravku stranaca iz 1980. i Zakon o prelaženju državne granice iz 1979. godine. Dakle, iako je reč o izuzetno dinamičnoj oblasti, koja zahteva stalno prilagođavanje, rešenja sadržana u našem relevantnom zakonodavstvu u potpunosti su prevaziđena.

Kada je reč o merama u borbi protiv ilegalnih migracija naravno moraju se poštovati standardi ljudskih prava, pre svih Evropska konvencija o ljudskim pravima i Ženevska konvencija o izbeglicama.

U oblasti borbe protiv trgovine ljudima, delotvoran je jedino multidisciplinarni pristup koji pokriva kako represivne mere, tako i prevenciju. Kada je reč o procesuiranju pred Specijalnim sudom za organizovani kriminal u Beogradu izdvajam dva slučaja. Decembra prošle godine grupa od deset pripadnika pančevačke kriminalne grupe osuđena je na ukupno 20 godina zatvora zbog krivičnog dela trgovine ljudima, dok je u januaru podignuta optužnica protiv osam naših državljana, tri kineska i jednog državljanina Bosne i Hercegovine, zbog sumnje da su izvršili krivično delo trgovine ljudima. U saopštenju za medije navodi se da su prema navodima optužnice, optuženi krijumčarili i trgovali kineskim državljanima za naknadu od 10 hiljada dolara po osobi. Inače, prema podacima nevladinih organizacija u 2005. godini, Sklonište za žrtve trgovine ženama zbrinulo je 54 žrtve, dok je NVO Atina zbrinula 7 žrtava trgovine ljudima. Služba za koordinaciju pomoći žrtvama trgovine ljudima pružila je asistenciju za 52 žrtve. NVO ASTRA je putem SOS telefona primila 1712 poziva i pružila asistenciju za 82 žrtve, od kojih je 59 identifikovano u toku ove godine. Takođe, 2005. godine podneto je 13 krivičnih prijava protiv 21 lica zbog krivičnog dela trgovine ljudima iz člana 111b KZRS.

Ipak, čini se da nedostaje prevencija — istraživanje uzroka, razumevanje ove pojave, informativne kampanje u partnerstvu sa nevladinim organizacijama, kao i analitičko sagledavanje novih trendova, što je ujedno i ključni elemenat strategije u borbi protiv trgovine ljudima.

Takođe, pravni okvir u borbi protiv ilegalnih migracija je neadekvatan.

U kaznenom zakonodavstvu uvedene su adekvatne sankcije za krivična dela, ali ne postoji ili je neadekvatno sankcionisanje pravnih lica, zamrzavanje i oduzimanje koristi stečenih ovim krivičnim delima od strane švercera i trgovaca ljudima. Narav-

no, ovde je važan i opšti sistem sprečavanja vršenja krivičnih dela i njihovo otkrivanje i kažnjavanje.

Potrebno je dalje unaprediti viznu politiku koja treba da obezbedi nesmetano kretanje *bona fida* putnika ali i da speči ilegalne migracije, kao i harmonizovana vizna politika na celoj teritoriji, ali i bezbedna putna dokumenta, vize, poboljšanje razmene podataka o praksama izdavanja viza, trendova u falsifikovanju, prikupljanju podataka i analizi.

Odgovor bi trebalo da se nađe za niz međusobno povezanih oblasti, posebno zbog komplikovanog migracionog scenarija, neophodan je strateški, sveobuhvatan, multidisciplinarni pristup pitanju migracija u Srbiji i Crnoj Gori. Predstoji nam izgradnja potpuno novog sistema obezbeđenja državne granice i kontrola prelaska na graničnim prelazima, gde protok ljudi, roba i usluga mora da se odvija nesmetano, granice moraju biti otvorene za kretanje *bona fidae* putnika i trgovinu. Takođe, potrebno je olakšati redovni prekogranični promet, radi podsticanja ekonomskog razvoja samog regiona. Potrebno je okončati demarkaciju i demilitarizaciju, nastaviti sa profesionalizacijom i stalnom edukacijom, uporedo sa tehničkim opremanjem, pri čemu je potrebno da se relevantni državni organi obuču u primeni integrisanog upravljanja granicom, da postoji saradnja i usklađeno delovanje pojedinih službi u okviru jedne agencije–ministarstva, i to vertikalna i horizontalna, da se obezbedi usklađeno i koordinirano delovanje različitih državnih organa i da se uspešno ostvaruje međunarodna saradnja, prekogranična, bilateralna i multilateralna. Više puta je ponovljena poruka da je kapacitet i spremnost svake pojedinačne države zapadnog Balkana da se potpuno uključi u mehanizme regionalne saradnje, ključni indikator za spremnost i sposobnost te države da se prilagodi evropskim obavezama, da ih prihvati, te da se pridruži EU.

Bitan elemenat zajedničke saradnje u borbi protiv ilegalnih migracija predstavlja zaključivanje i primena sporazuma o redmisiji.

ULOGA ORGANIZOVANOG KRIMINALA KAO PREKOGRANIČNOG PROBLEMA U JUGOISTOČNOJ EVROPI¹

Aleksandar Fatić²

Tokom više od decenije vode se debate o tome koliko je ozbiljna pretnja od organizovanog kriminala regionu jugoistočne Evrope. U martu 2003, ubistvo srpskog premijera, dr Zorana Đinđića, od strane organizovanih bandi u Srbiji, pokazalo je koliko je hitna potreba za ispravnim shvatanjem ove bezbednosne pretnje i odgovarajućom politikom kontrole organizovanog kriminala. Ovaj članak se bavi društvenim uslovima za cvetanje organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi, posebno s obzirom na one okolnosti koje su u vezi sa korupcijom, a koje doprinose učvršćivanju struktura organizovanog kriminala u regionu. U tekstu je takođe reč o vezama između kriminala i politike u regionu, ponovo u primarnom kontekstu obuhvatnog klijentelizma kao koruptivnog mehanizma u domenu političke korupcije.

Društveni uslovi za legitimizaciju organizovanog kriminala

U jesen 2003. godine u Srbiji je izbio korupcijski skandal kada su savetnik za bezbednost premijera, Zoran Janjušević, i bivši šef kabineta premijera, Nemanja Kolesar, optuženi od strane bivšeg guvernera Narodne banke Srbije i Crne Gore da su se bavili pranjem novca preko ošfor bankovnih računa. Ove optužbe su dovele do sveobuhvatnog ispitivanja kompletnog rada srpske vlade između 2001. i 2004. godine, koji je od tada doveo do pada te vlade u parlamentarnoj krizi i do održavanja

¹ Ovaj članak je adaptirana srpska verzija jednog dela teksta koji je pripremljen tokom gostujućeg boravka u London School of Economics, radi izrade projekta o strukturi bandi u jugoistočnoj Evropi, između 28. oktobra 2003. i 28. februara 2004. godine. Integralni tekst ovog članka nastao je objedinjavanjem i prilagođavanjem dva odvojena teksta koja su se, u prvoj verziji, pojavili u časopisu *Puls*, u izdanju Grupe za bezbednosnu politiku u Beogradu, u broju za mart-april 2004, str. 1–8 i 9–14. Autor se zahvaljuje redakciji i izdavaču *Puls*-a za odobrenje da ta dva teksta prilagodi, dopuni i objavi kao konsolidovan rad u ovom zborniku.

² Prof. dr Aleksandar Fatić, direktor Instituta za međunarodnu politiku i privredu.

novih izbora na samom kraju 2003. godine. Razvoj afere Janjušević–Kolesar otkrio je mnogobrojne sumnje u pogledu korumpiranih aktivnosti vladinih službenika, pa je tom prilikom pomenuti Zoran Janjušević, kada je ispitivan u vezi sa optužbama za pranje novca, naveo i to da je bivši ministar finansija, Božidar Đelić, od njega tražio da (nezakonito) prisluškuje razgovore sindikalnog lidera Milenka Smiljanića i bankara Bogoljuba Karića.³

Treba imati u vidu da su se sve ove optužbe pojavile neposredno posle ubistva premijera Đinđića, 12. marta 2003. godine. Prema navodima policije, atentat su izveli bivši članovi nekada elitne jedinice srpske državne bezbednosti, Jedinice za specijalne operacije, čiji je komandant u međuvremenu uhapšen i protiv njega se, kao prvooptuženog za atentat na premijera, sada vodi postupak pred Specijalnim odeljenjem za organizovani kriminal Okružnog suda u Beogradu.⁴

Svega godinu dana pre tragičnih događaja u Srbiji, 2002. godine, u Makedoniji je glavno predizborno pitanje, uprkos dramatičnim međuetničkim tenzijama i oružanoj pobuni albanske paravojske oko Tetova, bila — korupcija tadašnje vlade Ljubča Georgievskog. Ubedljiva pobeda tadašnje opozicije na izborima dovela je i do odlučne promene u pristupu kriminalu, pre svega do otklona vlasti od sinergijskog delovanja sa organizovanim kriminalom i do razvijanja otvorenih strategija borbe protiv korupcije u javnoj službi. Danas u Makedoniji postoji jasniji i odgovorniji model upravljanja društvom, ali nasleđe duboke strukturne kriminalizacije je još uvek prisutno i zahteva stalnu kontrolu.

U Bosni i Hercegovini, Kancelarija visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR) zatražila je od specijalnog revizora da proveri transakcije povezane sa poslovanjem Elektroprivrede Republike Srpske i Elektroprivrede Herceg Bosne, čime je utvrđeno da je, samo tokom 2002. godine, više od 80 miliona evra na različite načine „nestalo” iz prvog preduzeća, dok je električna energija proizvedena u termoelektrani „Gacko” prodavana privatnim preduzećima za polovinu proizvodne cene, što je dovelo do godišnjeg gubitka od oko 40 miliona evra. Specijalni revizor je takođe ustanovio da je Elektroprivreda Herceg Bosne samo tokom 2001. godine izgubila oko 25 miliona evra zbog lošeg upravljanja, konflikata interesa, i otvorene krađe.⁵

U Mađarskoj, koja je u međuvremenu postala članica EU, tranzicija od kontrolisane ka tržišnoj ekonomiji donela je negativne posledice za integritet upravljanja u privredi i privatizacije. U prvoj oblasti, delotvoran nadzor je praktično nemoguć, jer se svi ugovori o nabavkama zaključeni između organa javne uprave i državnih preduzeća s jedne strane, i privatnog sektora sa druge strane, smatraju poslovnim tajnama, što je izazvalo zabrinutost u okviru Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO),

³ Ruža Ćirković, „Slučaj Kolesar–Janjušević: Đelić je kriv za sve”, *NIN*, br. 2758, 6. novembar 2003, str. 22–3.

⁴ Aleksandar Fatić, “Serbian Prime Minister assassinated: organised crime proclaimed the prime security threat”, *South-East Europe Review*, vol.5, no. 4, 2003, pp. 7–14.

⁵ Srđan Korać, „Korupcija u privredi Bosne i Hercegovine”, *Puls*, avgust–septembar 2003, str. 41–2; za šire razmatranje videti Srđan Vučetić, “Peacebuilding and political corruption: the Bosnian case”, *South-East Europe Review*, vol. 5, no. 3, 2002, pp. 65–80.

grupacije koja deluje sa mandatom Saveta Evrope. U drugoj oblasti, oblasti privatizacije, koja je u Mađarskoj odavno završena, još uvek postoje raširene sumnje u javnosti, uključujući i stručnu javnost, u pogledu metodologije koja je upotrebljena u samom postupku privatizacije, a te sumnje uključuju i tvrdnje da su brojne firme prodate za daleko manje iznose nego što je bila njihova realna vrednost.⁶

U većini zemalja jugoistočnoevropskog regiona, i šireg regiona istočne Evrope, procesi u vezi sa tranzicijom doneli su i sporedne proizvode u obliku kriminalizacije ekonomskih i političkih sistema. Bendžamin Barber (Benjamin Barber) ovaj fenomen formuliše na sledeći način:

Slobodno tržište u Rusiji je postalo povezano sa bankrotom piradimalnih banaka koji je usisao životnu ušteđevinu miliona ljudi i zauvek ih okrenuo protiv onoga što vide kao neregulisani kapitalizam — ono što je Solženjicin nazivao „divljim” kapitalizmom (...). U Ukrajini, prema jednoj proceni, čak do jedne polovine „ukupne ekonomske aktivnosti je nelegalno” (...).⁷

Navedene okolnosti formiraju plodno tle za cvetanje organizovanog kriminala, pa će stoga ovde biti obraćena izvesna pažnja na društvene i političke uslove za razvijanje organizovanog kriminala koji su u vezi sa tranzicijama u regionu Balkana.

*Problemi u raspodeli moći u balkanskim tranzicijama
— ustavna pitanja u vezi sa bezbednošću⁸*

Glavni izazov u sprovođenju transformacije postkomunističkih političkih sistema je u vezi sa ustavnim odredbama koje regulišu raspodelu moći unutar tih sistema. Opšti okviru raspodele autoriteta i faktičke moći koje sadrže ustavi omogućavaju spor i mukotrpan, ali nužan proces izgradnje prave vladavine prava i funkcionalnih političkih i pravnih institucija u zemljama opustošenim voluntarizmom autoritarnih komunističkih režima tokom prošlog veka. Međutim, u mnogim zemljama jugoistočne Evrope postoje brojne prepreke jasnom formulisanju čak i najosnovnijih ustavnih principa. U stvari, u ovom kontekstu šira politička pitanja često direktno utiču na sposobnost postkomunističkih političkih zajednica da izgrade političke institucije.

U većini zemalja Balkana postoje etničke manjine čiji status je hronični izvor nervoze i problema za političke elite, jer kada god se u tim zemljama dogodi neka

⁶ Videti Arpad Kovacs, “Corruption and the Possibilities of Repressing Corruption”, *Joint Project Against Corruption in the Republic of Hungary: Preliminary Assessment and Feedback on the Corruption Pilot Study*, UNODCCP, UNICRI, 2000, http://www.nobriber.org/Documents/corruption_hungary_wp_prelim.pdf, p. 21, 14 July 2003 i Srđan Korać, „Korupcija u Mađarskoj”, *Puls*, avgust–septembar 2003, str. 46–52.

⁷ Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld*, Corgi Books, London, 2003, p. 197.

⁸ Ovaj pododeljak je zasnovan na predavanju koje je autor održao u okviru Programa za jugoistočnu Evropu Sent Entoni koledža (St. Antony’s College) u Oksfordu (Oxford), 31. januara 2004. godine, i na predavanjima održanim 5, 6, 12. i 13. februara 2004. godine u okviru specijalističkog kursa antikorupcijske metodologije u organizaciji Grupe za regionalnu bezbednost Centra za menadžment i Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu. Autor se zahvaljuje svim kolegama i studentima koji su svojim učešćem u diskusijama i sugestijama doprineli argumentaciji prisutnoj u ovom tekstu.

sistemska promena, aspiracije etničkih zajednica koje su definisane kao manjine rastu, i one postavljaju nove zahteve da budu definisane kao „konstitutivne nacije” u nacionalnim ustavima. Kada se ova tendencija sagleda u kontekstu istorije nacionalnih država u Evropi i odgovarajućeg snažno prihvaćenog stava kod većinskog stanovništva u regionu da nacionalna „svojina” nad državom treba jasno da bude izražena u ustavima, postaje jasno da takvi zahtevi od strane manjina izazivaju ozbiljne zastoje u izradi novih ustava. Naime, uvrežen stav većinskog stanovništva u najvećem broju zemalja Balkana je taj da njihove države treba da budu definisane kao nacionalne države, dakle kao države koje primarno „pripadaju” naciji koja čini nosioca identiteta države, i koja je, u principu, i najbrojnija nacija u svakoj takvoj državi. To ne znači da druge etničke grupe treba da budu diskriminirane.

Nacionalni karakter države ima malo drugih posledica osim što je jasno izražen u ustavu. U svakodnevnom životu, takav ustav ne proizvodi praktično nikakve posledice koje bi odražavale različit tretman pripadnika ustavno dominantne nacije i pripadnika ostalih etničkih grupa. Međutim, debate koje proističu iz aspiracija da sve etničke grupe budu pomenute kao „konstitutivne” u ustavima zemalja regiona ponekad stvaraju praktične uslove u kojima, zbog nemogućnosti donošenja ustava, privremene institucije i mehanizmi moraju da se bave rešavanjem važnih državnih pitanja, uključujući borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije. Dok se vode debate o tome da li relevantno shvatanje države u novim ustavima treba da bude zasnovano na pojmu nacionalne, ili na pojmu takozvane „građanske” države, to jest da li državu treba definisati kao državu jedne ili više nacionalnih zajednica, ili kao „državu svih njenih građana”, institucionalni provizorijum, često nelegitiman ili delimično demokratski legitiman, bavi se ključnim pitanjima društvene kontrole dok organizovani kriminal cveta i korupcija se sistemski ukorenjuje.

Koncept građanske države je teorijski atraktivan, ali je u praksi vrlo nerealističan kao politički predlog. U kontekstu skorašnjih neprijateljstava na teritoriji bivše Jugoslavije i iredentističkih uloga koje pojedine etničke zajednice otvoreno igraju protiv svojih država i ustavno ustanovljenih institucija, govoriti o definisanju države kao građanske isto je što i govoriti o poništavanju tradicionalne države i uvođenju institucionalne anarhije u kojoj „grupe građana” dominiraju nad ustavnim haosom.

Primer sporog napredovanja ka iznalaženju ustavnih rešenja za Kosovo u Srbiji pokazuje koliko je nemoguće podeliti „vlasništvo” nad državom sa etničkom grupom kao što su kosovski Albanci, koji su vodili rat protiv države, i koji sada vode tihi rat niskog intenziteta protiv međunarodnih trupa na Kosovu. U međuvremenu, korupcija divlja, trgovina heroinom se sprovodi faktički bez efektivnog nadzora, a tradicionalne „etničke” bande sa Kosova dominiraju u organizovanoj trgovini narkoticima u svim srednjoevropskim prestonicama, pri čemu je Prag sredinom devedesetih godina prošlog veka proglašen „heroinskom prestonicom sveta”.

Politički argumenti protiv konačnog zasnivanja ustavnih rešenja na jasnim i nedvosmislenim nacionalnim osnovama, pri čemu se prava i slobode, uprkos nacionalnoj osnovi „vlasništva” nad državom, garantuju svim građanima bez obzira na njihovo etničko poreklo, u suštini služe iredentističkim ciljevima pojedinih

„manjina”, koje bi želele da ustavi budu „građanski” po tipu, ali da i pored toga pominju njih kao nacionalne zajednice, a ne samo kao „građane”. Postoji jedna u suštini destruktivna tendencija, kod domaćih kao i kod međunarodnih političara i komentatora, da zasnivaju sve diskusije ustavnih pitanja na verbalno „antinacionalističkim” kriterijumima, iako se ovakvim verbalnim „antinacionalizmom” u stvari direktno protivreči osnovnim političkim činjenicama u jugoistočnoevropskom regionu.

Moglo bi se argumentisati da je pomenuti „antinacionalizam” samo druga strana nacionalizma, samo jedna još destruktivnija i ekskluzivnija strana, jer je antinacionalizam u stvari koren mnogih problema u pravnoj regulaciji društvenog života. U regionu koga Barber, donekle arogantno i jednostrano, ali ipak ilustrativno, naziva „plemenski prezasićenim”, nametati „nadnacionalnu” državu obično je samo strategija u nastojanju neke etničke grupe da preotme vlasništvo nad državom.⁹ Oklevanje da se reši pitanje o nacionalnoj „svojini” nad državom vodi do katastrofalnih posledica u kroz nastajanje neefikasnih provizorijuma u ustrojavanju društvene kontrole. Političko sukobljavanje između elita koje iz takvog stanja proizlazi izaziva odlaganja u ustavnom ustrojavanju drugih, praktičnijih oblasti, i politički sistem kao celina se postepeno pretvara u politički provizorijum u kome korupcija i organizovani kriminal sa lakoćom pristupaju polugama aktuelne vlasti, koja može i ne mora biti identična formalnoj vlasti.

Dobar primer ovog trenda je nesposobnost srpske države da jasno razdvoji ovlašćenja različitih tradicionalnih, poluustanovljenih, i tek najavljenih službi za društvenu kontrolu čiji je zadatak da se bore protiv organizovanog kriminala i korupcije. Tradicionalno, obaveštajni i obaveštajno-analički posao su obavljale isključivo nekadašnje službe državne bezbednosti, dok klasičnoj policiji nije bilo dozvoljeno da se bavi takozvanim „proaktivnim” policijskim radom, ili „policijskim radom koji se zasniva na obaveštajnom radu” (*intelligence-led policing*). Proaktivni policijski rad je danas dominantna forma policijske kontrole organizovanog kriminala u većini razvijenih zemalja. Međutim, da bi se novoformiranim specijalnim jedinicama unutar klasične policije omogućilo da sprovedu takve operacije, potrebno je izmeniti osnovne ustavne odredbe kojima bi se uspostavio normativni okvir za izmenu opšte strukture ovlašćenja u sektoru ove vrste društvene kontrole. Ipak, novi srpski ustav do sada još uvek nije donet, pre svega zbog nespremnosti bivše Vlade Srbije 2001–2004. da se tim poslom ozbiljno pozabavi, kao i zbog nerešenog statusa Kosova i nezavršenih debata o „nacionalnom” ili „građanskom” karakteru samog ustava.¹⁰ Ova opšta, naizgled udaljena ustavna pitanja, praktično sprečavaju zakonodavne i političke reforme koje su hitno potrebne da bi se državnom aparatu omogućilo da efikasno napadne organizovani kriminal. U međuvremenu, korupcija se razvija po svojoj sopstvenoj logici, koja proističe iz neformalne i spontane distribucije stvarne moći unutar i među različitim državnim službama.

⁹ Benjamin R. Barber, loc. cit, str. 196.

¹⁰ Aleksandar Fatić, „Ustav uslov opstanka države”, *Politika*, 9. februar 2004, str. A6.

Potencijalno koruptivni modeli raspodele moći

Grupe za pritisak — „političke zajednice” i „problemske zajednice”

Grubo posmatrano, struktura novoformiranih demokratija u jugoistočnoj Evropi je u skladu sa savremenim tendencijama u razvoju takozvane „poliarhične demokratije”, u kojoj političke odluke ne donose uvek i nužno političke institucije kao predstavnici države, iako se one donose *u okviru* tih institucija. Naime, u poliarhičnom modelu demokratija podrazumeva otvoreno tržište za političke projekte koji dolaze iz različitih grupa za pritisak unutar društva, a političke institucije su samo okviri u kojima se odvija takmičenje između različitih ideja. One takođe usmeravaju proces primene platforme koja „pobedi” u tom tržišnom takmičenju. Grupisanje predloga se odvija unutar takozvanih „problemskih” ili „političkih zajednica”. Problemske zajednice su grupe za pritisak koje se formiraju oko konkretnih problema i pitanja koja treba rešiti, dok su političke zajednice one grupe za pritisak koje se formiraju oko grupa problema i opštih političkih tema, pa samim tim traju duže i imaju širi uticaj na politički život.¹¹

Grupe za pritisak se formiraju ili na osnovu korporativnih interesa u širokom smislu, uključujući kako interese različitih organizacija i kompanija, tako i interese pripadnika profesija i zanatskih grupa, ili pak na osnovu pogleda i mišljenja stručnjaka. U jugoistočnoevropskom regionu, socijalni, ekonomski i politički problemi su toliko ozbiljni, a političke institucije tako nove i neutvrđene, da vlasti uglavnom teže tome da radije sarađuju sa političkim zajednicama nego sa problemskim zajednicama, jer im prve nude stabilnije i strukturisanije savete u vezi sa problemima koje vlasti treba da rešavaju. Istovremeno, problemske zajednice, kao što su one koje obično stoje iza štrajkova, često vrše pritisak, a da istovremeno ne nude realne alternative. Upravo to je razlog zbog koga su u jugoistočnoj Evropi političke zajednice isto tako važne i uticajne kao i u razvijenim demokratijama. One su pogotovo uticajne ako okupljaju stručnjake u pojedinim oblastima, i tada neformalni uticaj takvih grupa može da prevaziđe faktičku moć formalnih nosilaca javnih funkcija u mnogim oblastima javnog odlučivanja.

Jasno je da opisana situacija stvara strukturne mogućnosti za sistemsku korupciju. Ako se korupcija generalno shvati kao zloupotreba zvanične moći radi sticanja neke vrste privatne koristi, pri čemu privatna korist može biti bilo individualna, bilo kolektivna, i nije ograničena na samu ličnost nosioca javne funkcije, jasno je da treba ispitati pojam relevantne moći kao ključ za razumevanje zloupotrebe moći u širem smislu.

Najdirektniji i najlakši način da se raspravlja o moći je u kontekstu u kome ona proizlazi iz javne funkcije, ali je ovo jednostavno razumevanje istovremeno samo delimično, i stoga od ograničene vrednosti u nastojanjima da se ograniči sistemsku korupciju koja omogućava razrastanje organizovanog kriminala, kao što će kasnije biti pokazano. Naime, zloupotrebe faktičke moći su daleko rasprostranjenije nego

¹¹ John Scott, *Power*, Polity Press, Cambridge, 2001, poglavlja 2, 3 i 5.

dokumentovane zloupotrebe javne funkcije, pošto se faktičke odluke u bilo kom političkom sistemu donose pod uticajem, ili čak direktno, od strane ljudi koji su u posedu ključeva za kapije političke promocije (*gatekeepers*), a koji sami nisu nosioci javnih funkcija. Ta pojava je posebno jasna u delovanju političkih stranaka.¹²

Političke stranke su forumi u kojima se obavljaju dogovori o većini ključnih odluka pre nego što se uspostave formalne institucije vlasti. Na primer, u postkomunističkim zemljama institucije se često rekonstituišu svaki put kada se dogodi značajna promena političkih elita. Ovaj proces se obično naziva „progresom ka uspostavljanju političke stabilnosti”, ali se tu u stvari radi o seriji institucionalnih kriza, u kojima praktično čitave strukture pravosuđa, izvršne vlasti i, naravno, parlamentarne vlasti povremeno bivaju smenjene i ponovno okupljene od strane nove vladajuće elite.

Tokom procesa ponovne izgradnje institucija, u slučajevima kada se pojavljuje koruptivni model, ključne odluke ne donose vladini ministri, već „čuvari kapija”, koji deluju u senci. U tipičnim slučajevima, reč je o istaknutim ličnostima iz građanskog i akademskog sveta, često sa visokopartikularizovanim interesima, i gotovo uvek bez ikakvog legitimiteta u odnosu na stavove birača. Ipak, njihove sugestije i predlozi gotovo redovno stižu do parlamenta i postaju zakoni. U ovom procesu je politička korupcija najizraženija, jer interesi malih stranaka koje učestvuju u velikim koalicijama, kao i interesi različitih pojedinaca i organizacija koje su bliske čuvarima kapija, postaju ukorenjeni u zvaničnoj politici bez ikakvog značajnog nadzora i kontrole. Takva iskrivljavanja političkog sistema se dešavaju u nedokumentovanim diskusijama u lobijima političkih institucija, u kojima su ministri često samo štićenici čuvara kapija. Sami čuvari kapija iz redova su bivšeg komunističkog aparata, i oni dodatno zamaćuju sliku ukupne strukture faktičke moći u društvu.

Preklapanje društvenih elita

Opasnosti koje proizlaze iz moguće korupcije među čuvarima političkih kapija posebno su izražene kada se ima u vidu da u svakom društvu kohezija između elita zavisi od šablona njihovog regrutovanja i uzajamnog preklapanja, sa izraženom tendencijom da se isti pojedinci kreću između različitih javnih funkcija visokog nivoa tokom svoje političke karijere.¹³ Ako je proces njihovog regrutovanja zasnovan na zajedničkom socijalnom i političkom poreklu i pripadanju, na ličnim vezama i uzajamnom favorizovanju, tako da, recimo, pripadnost maloj političkoj stranci ili nepoznatoj nevladinoj organizaciji postane ključ za postavljenje za ambasadorsku ili čak ministarsku funkciju, onda se takva dijalektika moći može nazvati korumpiranom. Kada jednom budu postavljeni na javnu funkciju na ovaj način, pojedinci se kreću kroz sistem javne službe bilo horizontalno, dakle prelaze sa funkcije na funkciju na otprilike istom nivou, ili pak hijerarhijski napreduju. Tako celokupan sistem javne uprave postaje talac volje nekoliko ljudi ko-

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

ji, sami po sebi, niti vrše neku javnu funkciju, niti imaju bilo kakvu vertikalnu legitimaciju u smislu volje birača

Socijalni kapital na osnovu koga se opisana postavljenja vrše i sam je koruptivna kategorija, jer on nije verifikovan kroz bilo kakvu javnu i transparentnu proceduru, jednostavno zbog toga što javnost najčešće uopšte ne zna ko su čuvari kapija, koji obavljaju najveći deo regrutovanja za javne funkcije. Iz ovog razloga izborne baze u većini balkanskih zemalja danas smatraju da je transparentnost javnih postavljenja i funkcionisanja vlasti ključni zahtev za nove vlade.¹⁴

U opisanoj situaciji javna politika se odvaja od javnog mnjenja, i pojavljuje se hronični deficit legitimnosti vlasti. Takvo je bilo stanje sa prvom srpskom vladom posle Miloševića od 2001. do 2004, kada je neformalna otmica dnevnog reda za javnu politiku kulminirala u otvorenoj političkoj korupciji u parlamentu, kada su, 2003. godine, poslanici vladajuće koalicije falsifikovali glasove za smenu guvernera Narodne banke ilegalnim glasanjem pomoću glasačkih kartica svojih kolega koji nisu bili prisutni na sednici.

Atmosfera koja proističe iz navedenog raspoloženja vlasti pogodovala je stvaranju društvenih uslova za legitimisanje korupcije i organizovanog kriminala, jer je sam stav koji je tada bio prisutan u društvenoj eliti, da cilj opravdava sredstvo i da je slediti doslovno pravni postupak ništa drugo do ometati „reforme”, bio u skladu sa duhom organizovanog kriminala, koji je usredsređen na sticanje konkretne materijalne koristi, u sinergiji sa korumpiranim delovima političkog sistema. Ovaj efekat se ogledao i u nizu neuspešnih pokušaja formiranja nove srpske vlade posle izbora decembra 2003. godine. Prve nedelje 2004. su prošle u neuspešnim pregovorima između različitih „demokratskih” stranaka, u kojima su stranke koje su kontrolisale prethodnu vladu odbile da podrže manjinsku vladu ostalih demokratskih stranaka. Razlog za to je pre svega bio strah od krivičnog gonjenja zbog korupcije i veza sa organizovanim kriminalom.

Organizovani kriminal kao fenomen

Prema zvaničnim navodima, ubistvo premijera Zorana Đinđića je organizovao Milorad Luković – Legija, za koga se tvrdi da je bio saradnik nekih članove bivše srpske vlade, i za koga neki optuženi u postupku za ubistvo premijera javno tvrde da ih je posećivao u zatvoru zajedno sa jednim od potpredsednika bivše srpske vlade.

¹⁴ Treba imati u vidu da čuvari kapija, nedovoljno jasni postupci regrutovanja elita, i odgovarajuća otmica demokratije nisu prisutne samo na Bakanu; naprotiv, politička sociologija je dokumentovala ovakve slučajeve pre svega na primerima zapadnih demokratija — videti Robert A. Dahl (1957) “The concept of power”, in *Power*, vol 2, ed. by John Schott, Routledge, London 1994; Robert Jessop, *Social Order, Reform and Revolution*, MacMillan, London, 1972; Wyn Grant & John Sargent, *Business and Politics in Britain*, MacMillan, London, 1987; W.L. Guttsman, *The British Political Elite*, MacGibbon & Kee, Lond. Ipak, ove pojave, koje su nove u razvoju političkih institucija u osetljivim regionima, kako u smislu stabilnosti samih sistema, tako i u smislu unutrašnje i regionalne bezbednosti, daleko su opasnije nego u stabilnim društvima. Stoga su one i veća pretnja integritetu demokratije u razvoju nego tradicionalno demokratskom političkom sistemu.

Navedeni događaji su doveli do učvršćivanja stava u javnosti da je vlast bila kriminalizovana, a takvo uverenja ima „rikošet efekat” za delimičnu društvenu legitimaciju sumnjivog poslovanja i bar prećutne tolerancije za organizovani kriminal i korupciju, sa kolokvijalnim obrazloženjem da „ako to vlast radi, zašto ne bih ja?”. Kao rezultat, građani postaju tolerantniji prema korupciji i kriminalu u javnoj upravi i shvataju ih kao manje ozbiljne pojave od nekih drugih problema.¹⁵ Početkom 1999. godine u Bugarskoj, koja je u to vreme bila pod ozbiljnim uticajem korupcije, stavovi javnosti su odražavali zabrinutost zbog korupcije kao tek četvrti problem po važnosti.¹⁶ U jesen 2000. godine, istraživanje javnog mnjenja sprovedeno za Early Warning studiju UNDP-a u Srbiji i Crnoj Gori pokazalo je da 51% stanovništva uopšte nije smatralo korupcijom situaciju u kojoj se javnom službeniku plaća za uslugu koju je on i inače dužan da izvrši, dok je samo 16% ispitanika smatralo da je korupcija plati javnom službeniku za uslugu koju on ili ona inače nemaju pravo da izvrše.¹⁷

Nedovoljno razdvojene strukture faktičke moći u društvu, obuhvatno preklapanje zvaničnih i nezvaničnih krugova nosilaca moći (takozvana „primarna” i „sekundarna” moć), kao i spremnost bivše vlasti da prihvati partnerstvo sa kriminalcima kao način za ostvarivanje ciljeva društvene reforme su faktori koji su doveli do okolnosti u kojima je društvena prihvatljivost kriminala viša nego što bi bilo normalno. Shodno tome, inicijative da se sprovedu odlučne mere usmerene na kontrolu kriminala se „odbijaju” o javno mnjenje koje pokazuje toleranciju za kriminal. Uslov za delotvornu primenu mera za kontrolu kriminala je socijalna stigmatizacija kriminala. Ta stigmatizacija onda, takođe, prenosi i neophodnu vertikalnu legitimaciju na sprovedenu politiku kontrole, to jest prenosi podršku od strane najšireg kruga stanovništva.

U navedenom pogledu posebno je opasan organizovani aspekt kriminala. Reč je o tome da među kriminolozima postoji opšte slaganje o tome da se, za razliku od takozvanog „klasičnog”, ili „uličnog” kriminala, organizovani kriminal zasniiva pre svega na sistematskom nastojanju da se ostvari profit, obično putem redovnog snabdevanja nekog ilegalnog tržišta.¹⁸ Organizovani kriminal proizvodi sinergije sa ko-

¹⁵ Videti Beate Sissenich, “Corruption as domestic and international concern: an overview of causes, consequences and reform efforts”, *South-East Europe Review*, vol. 4, no. 2, 2001, pp. 9–22; Tanja Chavdarova, “Corruption in the Bulgarian post-Communist transformation”, *South-East Europe Review*, vol. 4, no. 3, 2001, pp. 9–18.

¹⁶ UNDP — United Nations Development Programme Bulgaria (1999), *Biannual Early Warning Report*, December 1998–May 1999, Sofia.

¹⁷ Aleksandar Fatić & Danijel Pantić, “Crime, Corruption and Social Stability”, in UNDP Early Warning Report, *Challenges of Implementing the Reform Agenda: One Year After the Democratic Breakthrough (October 2000–October 2001)*, UNDP, Beograd, pp. 87–95.

¹⁸ Mike Woodiwiss, “Transnational organized crime: the global reach of an American concept”, in Adam Edwards & Peter Gill (eds), *Transnational Organized Crime: Perspectives on global security*, Routledge, London, pp. 13–27; James Sheptycki, “Global law enforcement as a protection racket: some skeptical notes on transnational organized crime as an object of global governance”, in Edwards & Gill, loc. cit, pp. 24–58; R.N. Naylor, “Predators, Parasites, or Free-Market Pioneers: Reflections on the Nature and Analysis of Profit-Driven Crime”, in Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, pp. 35–54.

rumpiranim delovima političkog establišmenta, delimično i zato što su korumpirani javni službenici često u položaju da pomognu u pranju novca stečenom krivičnim delima. Dodatna prednost koja proističe iz ostvarivanja veza organizovanog kriminala sa zvaničnim establišmentom je povezana sa spremnošću korumpiranih službenika da pomognu pripadnicima organizovanog kriminala da integrišu svoj kapital u zvaničnu ekonomiju neposredno pre „penzionisanja”.¹⁹ Otuda delimično razumljivo shvatanje nekih političara po kome je kriminal, posebno organizovani, nasleđe bivšeg režima u jugoistočnoj Evropi sa kojim se treba sprijateljiti radije nego od njega napraviti neprijatelja, a sve to u ime političkih i društvenih reformi, uvek treba sagledavati i u kontekstu inherentnih interesa organizovanog kriminala da podmićuje, prinuđuje na saradnju, zastrašuje i kooptira javne službenike, naravno ne u interesu reformi, već radi preuzimanja ključnih poluga vlasti koje bi kriminalne organizacije potom koristile za promovisanje ekonomije podzemlja.

Među savremenim kriminolozima nije nepoznata praksa da se organizovani kriminal definiše pre svega kao kriminal zasnovan na tržištu, motivisan profitom, koji deli značajne karakteristike sa legitimnim poslovanjem, pa su neki kriminolozi čak doveli u pitanje tezu da je u svim slučajevima moguće jasno razgraničiti legitimno poslovanje i organizovani kriminal: „Koliko je jasna granica između kriminala motivisanog profitom i normalne privredne aktivnosti? Da li je to zaista pitanje crnog i belog razlikovanja, ili kontinuitet različitih nijansi sive boje?”²⁰ S obzirom na veze između legitimnog i neligitimnog tržišta, može se očekivati da su veze između legitimnih poslovnih ljudi i pripadnika organizovanog kriminala česte. Jedan globalno priznat primer saradnje između velikih legitimnih kompanija i kriminalaca je duvanska industrija. Velike duvanske kompanije namerno osnivaju ogranke u inostranstvu, tako da cigarete, koje su navodno izvezene, a samim tim oslobođene (u zapadnim zemljama visokog) poreza, u saradnji sa kriminalnim organizacijama ponovo švercuju u zemlju porekla. Na brzim gliserima ili malim avionima koje krijumčari koriste tada se, pored duvana, nalaze i heroin, izbeglice i žene otete ili prevarene da bi bile upotrebljene za prostituciju.²¹

Veze između organizovanog kriminala i politike

„Novi ratujućí entitet”: sledeći stepen razvoja kriminalne organizacije

Početak devedesetih godina prošlog veka, kada je Slobodan Milošević počeo da steže svoj stisak oko srpskog društva, lideri crnogorskih i srpskih komunističkih partija bili su zajedno. Međutim, sa protokom vremena, između dve političke elite su se pojavile sve veće razlike, i već sredinom devedesetih godina odnos između male

¹⁹ R.N. Naylor, “Follow-the-Money Methods in Crime Control Policy”, in Margaret. E. Beare (ed.), loc. cit, pp. 256–90.

²⁰ R.N. Naylor, “Predators, Parasites, or Free-Market Pioneers: Reflections on the Nature and Analysis of Profit-Driven Crime”, loc. cit, p. 35.

²¹ Ibid, p. 45.

južne republike, koju je vodio harizmatični predsednik Milo Đukanović, i mnogo veće Srbije, koja je bila hipnotisana Miloševićevom nacionalno-emancipatorskom retorikom, mogao se okarakterisati kao otvoreni politički konflikt. Sa početkom ratova u bivšoj Jugoslaviji postalo je jasno da će organizovani kriminalci igrati ključnu ulogu u eskaliranju konflikata na čitavoj krizom zahvaćenoj teritoriji. „Specijalne jedinice”, koje su vodili dobro poznati kriminalci, vodile su pustošuću kampanju rata niskog intenziteta protiv civilnog stanovništva, dok su ih politički lideri u njihovim nacionalnim prestonicama hvalili za patriotizam. Kriminalci su igrali dominantne medijske uloge tokom rata, dok je zvanična vojska, koja je u najvećoj meri vodila konvencionalni rat za teritoriju, ali je bila manje uključena u pljačku i ubilačke kampanje, bila predmet drugorazredne medijske pažnje.²² Istovremeno, bande su se brzo bogatile prodajom opljačkane imovine sa linije fronta i iz pozadine vojnih operacija. Kompletna struktura privatnog preduzetništva je potom postala predmet jagme između različitih bandi radi iznude kroz obezbeđivanje „zaštite” od strane istih onih gangstera koji su na ratištima sticali reputaciju „nacionalnih heroja”. U jednom trenutku, komandant cele odbrane Sarajeva bio je jedan od glavnih aktera u krugovima organizovanog kriminala u Bosni, Juka Prazina, koji je kasnije ubijen u puškaranju sa bosanskom policijom. Slične uloge su igrali i srpski i hrvatski kriminalci.

Na početku ratnih sukoba, u zapadnoevropskim prestonicama i u Vašingtonu podrška za Crnu Goru i Đukanovićevu vladu počela je naglo da raste. Crna Gora je postala „hit” zemlja regiona: mala reformistički orijentisana država koja se odupirala balkanskom diktatoru sa severa. Đukanović je počeo da finansira svoju državu i svoje političke elite na koji god način mu je bio na raspolaganju, sa prećutnim odobrenjem i velikodušnom finansijskom podrškom Vašingtona i Brisela. Otprilike u isto vreme, crnogorska opozicija je počela da se oglašava protestima protiv „švercerskih lanaca” koji su navodno bili u funkciji duž crnogorske obale, pri čemu su, prema tim optužbama, mali beli gliseri (u lokalnom žargonu „plavuše”) svake noći jurili Jadranskim morem između crnogorske i italijanske obale sa tovarima cigareta i ko zna čega još. Crnogorski zvaničnici su čas poricali optužbe da podržavaju čitavu industriju organizovanog šverca duvana, čas lakonski odgovarali da su „vremena teška”, da je Crna Gora žrtva sankcija koje su i Srbiji i Crnoj Gori uvedene zbog Miloševića, i da se moralo nešto učiniti da bi se popunio budžet i platile penzije i plate u maloj republici.

Optužbe opozicije su izazvale istragu više italijanskih tužilaca i sudija, i povremeno su iz Italije počele da stižu pretnje da bi italijanski organi mogli podići optužnice u vezi sa transnacionalnim organizovanim kriminalom protiv pojedinih pripadnika crnogorske političke elite. Međutim, sa protokom vremena postalo je jasno da su ove optužbe bile politički sinhronizovane: kad god je postojao problem sa „ubeđivanjem” crnogorske vlade da se složi sa evropskim pristupom koji je podržavao unitarnu državu Srbije i Crne Gore (tada još uvek Jugoslavije), iznenada bi

²² Opširnije u Aleksandar Fatić, “The Transitional Crisis in Serbia”, in David Phinnemore & Peter Siani-Davies (eds), *South-Eastern Europe, the Stability Pact and EU Enlargement*, European Studies Foundation Publishing House, Cluj, Romania, pp. 39–65.

se pojavili nekakvi italijanski tužioc i u javnosti, sa navodno obimnim „dokaznim materijalom” da su crnogorski zvaničnici u stvari kriminalci. Čim bi se crnogorska vlada saglasila da sledi evropsku političku liniju, optužbe bi naglo nestale. Crnogorski analitičari su počeli da nazivaju ovu italijansku politiku „ucena kriminalnim dosijeom”. U međuvremenu, crnogorska opozicija i mediji nastavili su da izveštavaju o redovnom transportu duvana i ostalog tovara u Italiju i iz Italije. Velike duvanske kompanije su takođe navodno bile uključene, ali se one nisu izjašnjavale. Uskoro su se građani Crne Gore navikli na ovu industriju i na povremene medijske izveštaje o njoj, pa su počeli i da je brane pozivajući se na poseban politički i ekonomski položaj male države, njenu političku i geografsku izolovanost, i potrebu da njen politički sistem preživi „pod sankcijama”.

Istovremeno, sa druge strane crnogorske granice sa Kosovom, u toku su bile pripreme za oružanu pobunu protiv srpske države, i albanske paravojne trupe su prolazile kroz obuku i opremane su uz pomoć novca koji je zarađen u dobro razrađenom poslu trgovine heroinom čiji su glavni protagonisti, već decenijama, dileri iz redova kosovskih Albanaca. Na samom Kosovu, narod je ove kriminalce doživljavao kao nacionalne emancipatore, „patriotske poslovne ljude”, koji su pomogli da se naoruža Oslobođilačka vojska Kosova, koja je trebalo da ratničkim putem „potvrdi” albanski etnički zahtev za svojinom nad čitavom južnom srpskom pokrajinom. Sredinom devedesetih godina prošlog veka, količine heroina koje su stizale u srednjoevropska i zapadnoevropska tržišta preko Kosova toliko su se povećale da je ulična cena grama heroina drastično opala. U isto vreme, kupovina oružja i municije na Kosovu se ubrzala. Organizovani kriminalci u svojoj najklasičnijoj formi direktno je finansirao „poriv za nacionalnom emancipacijom”. Decenijama je redovno snabdevanje evropskog heroinskog tržišta bilo glavni izvor prihoda za kosovske separatiste, ali nikada nije bilo toliko očigledno kao sredinom devedesetih godina da se ovi profiti koriste za ostvarivanje političkih apetita na Kosovu.²³

Postalo je jasno da se veze između organizovanog kriminala i političkih elita, u svim delovima bivše Jugoslavije, ostvaruju putem uzajamnih klijentelističkih odnosa. Ovakvi odnosi su bili mogući usled korupcije samih političkih elita i nedoslednog postupanja međunarodnih faktora, koji su pogoršavali probleme, jer su svojim zbunjujućim postupcima razređivali inicijativu da se stvori lokalno jezgro energije za izgradnju prave vladavine zakona. Međunarodna kritika lokalnih političkih elita često je bila pogrešno usmerena ili neosnovana, motivisana više širim političkim potrebama nego iskrenom željom da se promovira vladavina prava. Najbolji primer ovakvog oportunističkog postupanja bili su napadi na bivšeg predsednika (danas predsednika vlade) Crne Gore od strane pripadnika italijanskog pravosuđa i izvršne vlasti. Takvi napadi, sumnjivog kredibiliteta i govoto sasvim nedosledni, u stvari su podriivali proces stvaranja kritične lokalne političke volje da se formulišu i primene autentični standardi transparentnosti i integriteta u javnoj upravi. Stiven Holmes (Stephen Holmes) taj problem formuliše na sledeći generalni način:

²³ Nikolaos D.A. Arvanites, *Balkanski čvor*, ANDA Info, Beograd, 2003.

Liberalna reforma ne može uspeti ako nema domaću političku podršku. Podrška iz inostranstva nije dovoljna. Nerazumevanje ove jednostavne istine je dovelo do podrivanja delotvornosti velikog dela tehničke pomoći koju je Zapad uputio novim postkomunističkim državama. Vladavina prava se ne može konsolidovati ili institucionalizovati ako ne postoji domaća konstitutentna zajednica za vladavinu prava, koja je spremna i sposobna da se bori za svoje interese i uverenja. Strana podrška za zakonitost i ustavnost samo je slaba nit, na kojoj se taj projekt ne može izgraditi; ta podrška čak može biti kontraproduktivna kada se usmerava nedosledno i u saradnji sa suparnički nastrojenim i loše informisanim konsultantima.²⁴

Nedoslednost opisane vrste doprinosi stvaranju klijentelističkih kultura, a takve kulture dovode do formiranja relativno trajnih partnerstava između političkih elita i organizovanog kriminala. Reč je o tome da organizovani kriminal ima suštinski interes da infiltrira državu, i kada su jednom uspostavljena partnerstva između kriminalaca i državnih činovnika, činovnici postaju klijenti kriminalnih organizacija, obično u smislu finansijske podrške i fizičke zaštite. Istovremeno, kriminalna organizacija postaje klijent korumpiranog činovnika u smislu administrativnog favorizovanja i zaštite informacija. Međutim, kada bilo koja strana u klijentskom odnosu, a obično se radi o državnom činovniku, pokuša da izađe iz odnosa, nastaju problemi, jer izlazak bilo koje strane iz klijentskog odnosa dovodi drugu stranu u potencijalnu opasnost. Na primer, državni činovnik koji je pomogao da se opere novac zarađen činjenjem ozbiljnih krivičnih dela i zauzvrat je primio usluge od organizovanog kriminala može da odluči da izađe iz koruptivnog odnosa, ali postupajući tako on dovodi u opasnost čitav lanac kriminalnih operacija. Stoga je verovatno da će takav činovnik postati meta atentata nakon što najavi svoju nameru da napusti klijentski odnos. To je najveći problem u vezi sa jugoistočnoevropskim vladama koje dolaze u dodir sa kriminalcima i imaju mogućnost da sa njima prave kompromise i sklapaju sporazume.

S jedne strane, započinjanje reformističke vladavine na potpuno čist način, u periodu neposredno posle kraja komunističke vladavine, u kojoj je saradnja sa podzemljem bila tradicija, malo je verovatna perspektiva. Svaka prva postkomunistička vlada u jugoistočnoevropskom regionu u principu je bila u poziciji da je morala da pregovara sa sumnjivim poslovnim ljudima, a možda čak i sa visoko rangiranim pojedincima u redovima organizovanog kriminala. Stoga je jedini način, u svim zemljama regiona, da se odlučno preseku bar neke kriminalne veze uspostavljene ovim putem, bio promena vlasti.

Posebna karakteristika klijentelističkih odnosa između javnih činovnika i organizovanog kriminala je u činjenici da su nosioci uloga unutar lanca kriminalnih operacija često pojedinačni političari. Pojedinačni članovi establišmenta tako deluju u direktnoj sprezi sa kriminalnim organizacijama, iako oni nisu formalno članovi tih organizacija. Stoga, formalno posmatrano, postoji diskontinuitet između članova bande

²⁴ Stephen Holmes, "Crime and corruption after communism", *East European Constitutional Review*, Fall 1997, p. 59.

i onih saradnika koji su formalno izvan strukture kriminalne organizacije, a koji pomažu delovanje te organizacije. Suštinski, međutim, oni koji su izvan same strukture kriminalne organizacije često su u položaju da budu mnogo korisniji kriminalnoj organizaciji nego mnogi od njenih „pravih” članova. Takvi pojedinci su faktički kriminalci, iako su formalno nezavisni. S obzirom na njihov politički uticaj, oni često rade „sa strane” i uspostavljaju saradničke odnose sa različitim kriminalnim strukturama, na taj način duboko kriminalizujući same zvanične agencije u kojima su zaposleni i koje predstavljaju. Kljentelistički odnosi u kojima oni učestvuju se umnožavaju, i oni se faktički upetljavaju u čitavu mrežu uzajamnih zavisnosti, od kojih su neke uzajamno kontradiktorne. Ulog u tim odnosima vremenom raste, a zavisnosti se produbljuju, što dodatno otežava izlaženje iz kljentelističkih odnosa. Na taj način se razvijaju krize koje proističu iz kriminalizacije političkog aparata, i to se dogodilo u Srbiji na kraju vladavine političke strukture koja je bila na vlasti od 2001. do 2004. godine. Ta vlada je bila povezana sa brojnim korupcijskim skandalima i unutrašnjim kontroverzama. Od kraja perioda vladavine ove vlade, u toku je traganje za dramatičnim epizodama pomenute tri godine u specijalnom sudu za organizovani kriminal. U tom sudu su u toku suđenja optuženima za ubistvo predsednika vlade, za čitavu seriju drugih naručenih ubistava, dalekosežne aktivnosti u oblasti trgovine drogom, itd. U Srbiji se u vezi sa ovim aferama pojavljuje čitava jedna nova socijalna atmosfera, u kojoj osumnjičeni gangsteri postaju zaštićeni svedoci, upućuju se pretnje advokatima i sudijama, i iskrsavaju drugi slični znaci jedne obuhvatne krize unutrašnje bezbednosti i sistema vladavine zakona koji su se prvobitno pojavili u vreme DOS-ove vlade i koje vlada Vojislava Koštunice začuđujuće uspešno drži pod kontrolom imajući u vidu drastičnost kriminalne pretnje sa kojom se suočava.²⁵ Nekadašnji politički kljenti organizovanog kriminala, koji su izgubili poluge vlasti, i dalje imaju dug prema svojim kriminalnim sponzorima, a kriminalni kljenti su ostavljeni u velikoj meri bez političke zaštite zbog smene vlasti, što je novu vladu suočilo sa vrlo opasnim periodom sukoba sa nasleđenim strukturama organizovanog kriminala koji je ona, na sreću, uspešno i bez prevelikih stresa prebrodila.

Slična situacija je, u vreme prve postautoritarne vlade, stvorena i u oblasti sistemске političke korupcije. Srbija i Crna Gora su stavljene pod praktično kaznene mere u oblasti izvoza šećera u Evropsku uniju, jer su neki poslovni ljudi iz Srbije počinili prevaru protiv EU, tako što su u EU izvezli šećer od šećerne trske, uvezen ko zna odakle, pošto se takav šećer ne proizvodi u Srbiji, u kojoj nema šećerne trske, a sve po

²⁵ Videti D. Ćuruvija, „Petog dana ponovo prekinuto suđenje za ubistvo premijera Zorana Đinđića: advokati Krsmanovića napustili sudnicu“, *Glas javnosti*, 19. februar 2004, str. 9. Primera radi, za vreme suđenja trinaestorici optuženih za ubistvo predsednika vlade Đinđića, u Specijalnom sudu za organizovani kriminal u Beogradu, Miroslav Todorović, branilac desetooptuženog na listi, Dušana Krsmanovića, formalno je zatražio policijsku zaštitu jer je primio pretnje od jednog od osumnjičenih gangstera, Ljubiše Buhe – Ćumeta, koji u ovom postupku ima status zaštićenog svedoka. Buha je dobio praktičnu aboliciju za sva krivična dela koja je počinio, i on je donedavno stanovao na nepoznatoj adresi pod policijskom zaštitom. I pored toga, izgleda da je on, neko vreme nakon početka postupka za organizovani kriminal protiv članova Zemunskog klana, nastavio da upućuje pretnje učesnicima u sudskom postupku.

preferencijalnom tretmanu predviđenom za šećer proizveden u Srbiji, od šećerne repe. Skandal, takozvana „šećerna afera”, do samog pada DOS-ove vlade ostao je nerazrešen, iako je bilo vrlo jednostavno ustanoviti ko je prepakivao uvozni šećer i izvezio ga u EU. Štete koje su iz kaznenih mera proistekle za domaću šećernu industriju bile su izuzetno ozbiljne. Primera radi, eksperti za borbu protiv korupcije okupljeni na konferenciji „Korupcija u Srbiji” u organizaciji Centra za menadžment, 2004. godine u Beogradu, procenili su jednoglasno da je neresavanje „šećerne afere” ukazivalo na političku korupciju u najvišim slojevima prethodne Vlade Srbije.²⁶

Treba imati u vidu da posebna opasnost za privrede Srbije i drugih delova jugoistočne Evrope proističe iz korupcijskih skandala koji imaju veze sa poslovnim odnosima sa EU, jer jedna od široko priznatih „analitičkih definicija organizovanog kriminala”, iz pera M. D. Malca (M. D. Maltz), određuje organizovani kriminal putem serije karakterističnih krivičnih dela, od kojih je jedno jasno formulisano kao „prevara protiv EU”. Tačnije, ova lista krivičnih dela uključuje, po redosledu: trgovinu drogama, iznudu, kidnapovanje, nelegalno odlaganje toksičnog otpada, složene oblike prevare sa kreditnim karticama, *prevaru protiv EU*, organizovani šverc duvana i alkohola, masovno narušavanje autorskih prava i *korupciju da se počini bilo koje od navedenih krivičnih dela*.²⁷ Šećerna afera uključuje dva elementa navedene analitičke definicije, ona označena kosim slovima, i samim tim se kvalifikuje kao delo organizovanog kriminala, a ipak sve vreme trajanja prethodne vlade nije procesuirana kroz krivično-pravni sistem čak ni kao „obično” delo korupcije ili prevare.²⁸

Uopšteno posmatrano, smatra se da organizovani kriminal ne može da se razvija bez prethodnog korumpiranja političkog sistema. Ova potreba da korumpira politički sistem je toliko očigledna da neki analitičari zastupaju tezu da se organizovani kriminal u stvari razvija od tradicionalne strukture komercijalno-motivisanog i orijentisanog kriminala ka takozvanom „novom ratujućem entitetu” protiv

²⁶ Profesor Dobrivoje Radovanović, direktor Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu, izjavio je medijima da je prosto „neverovatno” da policija nije bila u stanju da otkrije počinioca šećerne afere za godinu dana, i da ovo jasno pokazuje da je neko aferu gurao pod tepih kljen-telističkih oblika korupcije bivšeg političkog establišmenta (videti O. Nikolić, „Eksperti i diplomate o korupciji u Srbiji: prednjačimo u Evropi”, *Glas javnosti*, 19. februar 2004, str. 5). Slične komentare dali su i profesor Mićo Bošković, dekan Policijske akademije MUP Srbije i Miroslava Milenović, glavni forenzički računovođa u kompaniji Pricewaterhouse Coopers u Beogradu. Istom prilikom, ambasador Kraljevine Švedske u Srbiji i Crnoj Gori, Lars-Göran Engfeldt, izjavio je da su perspektive pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji u velikoj meri zavisne od uspešnog rešavanja ovog i drugih slučajeva krupne korupcije (O. Nikolić, *ibid.*).

²⁷ Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, in Mike Maguire, Rod Morgan & Robert Reiner (eds), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 878–84.

²⁸ Problem je, u stvari, još ozbiljniji nego što izgleda. Prema Mići Boškoviću, policija, primera radi, zbog političkih pritisaka, godinama nije mogla da „dodirne” Milorada Lukovića – Legiju, iako je bilo poznato da je počinio neka od najozbiljnijih krivičnih dela, koja su na kraju kulminirala njegovim, kako policija tvrdi, planiranjem ubistva srpskog premijera 2003. godine. (Mićo Bošković, izlaganje na konferenciji „Korupcija u Srbiji”, Grupa za bezbednosnu politiku, Centar za menadžment, Beograd, 18. februar 2004).

države, čiji je osnovni cilj da prinudi, podmiti, kooptira ili nasilno osvoji državu i upotrebi njene poluge vlasti da omogući neometanu kriminalnu trgovinu.²⁹ Prema tom shvatanju, kriminalna organizacija nove generacije se sastoji od „polupolitičkih, polukriminalnih snaga kao dominantnih pretnji bezbednosti, ona cveta u rastućem globalnom ambijentu neuspelih država, u kome preovladavaju uslovi ni-rata-ni-mira”.³⁰ Takva organizacija je zasnovana na „(...) mrežama koje proističu iz potrebe da se smanji rizik (udruživanje sa lokalnim kriminalcima da bi se eksploitalisali lokalni uslovi ili obezbedio pristup korumpiranim zvaničnicima), da se prošire tržišta (novi proizvodi ili novi punktovi za ponudu starih proizvoda), ili da se razmenjuje roba (npr. oružje za drogu)”.³¹ To kriminalnim mrežama omogućava da „povećaju kapacitete individualnih kriminalnih entiteta, pri tome često minimizujući uzajamno takmičenje i konflikte između pojedinačnih kriminalnih organizacija”.³² Ovaj novi „ratujući entitet”, koji se pomalja iz tradicionalnije strukture organizovanog kriminala, i koji je manje hijerarhijski ustrojen iznutra i manje formalan od tradicionalne kriminalne organizacije, istovremeno je daleko opasniji oblik onoga što kriminolozi nazivaju „kriminalom za profit” kao sinonimom za tradicionalni pojam „organizovanog kriminala”.

Novi tip organizovanog kriminala je uistinu kriminal za profit, ali on uključuje i aktivnu borbu protiv države radi preuzimanja državne vlasti. Tako osvojena državna vlast se potom, može upotrebiti za generisanje ogromnih ilegalnih profita. U stvari, ukoliko bi takav napad na državu bio uspešan, sam pojam „ilegalnog profita” bi došao u pitanje, jer bi kriminalne organizacije mogle da konstruišu pravne ambijente u okviru kojih bi njihove suštinski kriminalne operacije postale sasvim „legalne”. Takva promena legalnog ambijenta nije uvek dramatična, i ne bi uopšte bila teška. Primera radi, za vreme tragične komunističke vladavine u jugoistočnoj Evropi većina zemalja regiona nije uopšte imala zakonski regulisana krivična dela u vezi sa pranjem novca. U Srbiji je podzemlje saradivalo sa službama državne bezbednosti i policijom, a zauzvrat su kriminalci plen iz svojih otimačkih i drugih operacija u Evropi prali kroz legalne kockarnice, barove, restorane i druge oblike privatnog preduzetništva u Srbiji. Smatralo se da nema nikakvih pravnih osnova za preduzimanje mera protiv vlasnika kapitala stečenog krivičnim delima počinjenim u inostranstvu. Nova globalna kriminalna mreža, ukoliko bi njen napad na državu uspeo, mogla bi prouzrokovati donošenje niza ovakvih ne preterano upadljivih zakonskih „propusta”, koji bi omogućili formalnu „legalnost” velikoj proporciji akcija same kriminalne industrije, po principu da je sve što nije eksplicitno zabranjeno, samim tim dozvoljeno.

²⁹ Robert J. Bunker, “Challenging the United States Symmetrically and Asymmetrically: Can America Be Defeated?”, US Army War College’s Ninth Annual Strategy Conference, April 1998.

³⁰ Robert J. Bunker, & John P. Sullivan, “Cartel Evolution: Potentials and Consequences”, *Transnational Organized Crime*, vol. 4, no. 2, 1998, p. 57.

³¹ Ibid, str. 56.

³² Ibid.

Opisani proces bi omogućio da početni klijentelistički odnos između tradicionalnog organizovanog kriminala („bandi”) i različitih političkih elita preraste u sveobuhvatnu pojavu koja prožima politički sistem u toj meri da sam sistem postaje instrument u rukama militarizovane kriminalne mreže. Iako ovakva shvatanja mogućih pravaca razvoja organizovanog kriminala imaju jači odjek u SAD nego među evropskim kriminolozima, postoje indicije da kriminalne grupe u jugoistočnoj Evropi nastoje da usvoje poluterorističke modele operacija koji su sasvim u skladu sa Bankerovim (Bunker) opisanim shvatanjem novog ratujućeg kriminalnog entiteta. Svedočanstvo tog trenda su i tragični događaji u Srbiji 2003. godine kada je poginuo premijer Đinđić.

Zaključak

S jedne strane posmatrano, organizovani kriminal u jugoistočnoj Evropi pokazuje neke od najalarmantnijih tendencija u svom globalnom razvoju. Napadi na najviše nivoe političkog sistema u Srbiji 2003. godine to pokazuju na sasvim nedvosmislen način. S druge strane, međutim, naponi koje kontrolne agencije u regionu neštedimice ulažu u razvijanje delotvornog sistema kontrole kriminala nude jedinstvenu priliku da se borba protiv organizovanog kriminala u jugoistočnoj Evropi sagleda kao jedinstvena test-situacija u kojoj se mogu ispitati najnaprednije kontrolne metode za primenu u čitavoj Evropi. Novi zakoni koji su u postpuku donošenja u regionu, posebno u Srbiji, a posebno oni zakoni koji „ciljaju” na kritičnu vezi između organizovanog kriminala i sistemske korupcije, spadaju u najdalekosežnije takve zakone globalno posmatrano. Svojevremeno predloženi Zakon o antikorupcijskoj agenciji u Srbiji, primera radi, bio je zasnovan na hongkonško-singapurskom modelu parapolijske organizacije, koji se u Aziji pokazao izuzetno delotvornim. Rešenja predviđena tim predlogom zakona u međuvremenu su integrisana u Nacionalnu platformu za borbu protiv korupcije u Srbiji. Tekuća reorganizacija policije, službi državne bezbednosti i sudova stvaraju povoljan proceduralni i institucionalni ambijent u kome se mogu razvijati nove kontrolne metode. Stoga izgleda da je u jugoistočnoj Evropi, iako jedna od najjače zahvaćenih zemalja organizovanim kriminalom, Srbija istovremeno lider u razvijanju delotvornih odgovora na organizovani kriminal.

Nema značajnih elemenata logike koja određuje razvoj organizovanog kriminala koji bi se mogli uverljivo pripisati jednom specifičnom regionu ili oblasti. Stoga razvoj ovog tipa pretnje bezbednosti u jugoistočnoj Evropi odražava razvijanje istog tipa pretnje u drugim delova Evrope i sveta, i samim tim je globalno relevantan. Usvajanje oprobanih metoda koje su primenjene u drugim delovima sveta izuzetno je vredno za region, ali istovremeno, globalna procena i primena modela razvijenih u regionu bili bi korisni za kontrolu kriminala u zapadnoj Evropi i drugde. To podrazumeva rekonceptualizaciju ideje da pretnja od organizovanog kriminala primarno proističe iz zemalja „izvan” zapadnog sveta, pre svega zbog toga što je ova pretpostavka istorijski pogrešna, jer se organizovani kriminal prvo razvio na Zapadu i

potom je „uvezen” u „istočni” deo sveta, a potom i zato što novorazvijene mrežaste strukture organizovanog kriminala ne samo da ne priznaju granice „istoka” i „zapada”, nego idu toliko daleko da sistematski globalno dovode u pitanje moderni pojam demokratske vladavine i njegove institucije.³³ Stoga ima dobrih razloga da se napusti hladnoratovski način razmišljanja o navodnom regionalnom ukorenjivanju organizovanog kriminala i da se globalno rezonovanje o organizovanom kriminalu primeni u kontekstu potrebe da se uspešne kontrolne metode razvijene u trenutno najugroženijim zemljama primene u drugim zemljama, koje će pre ili kasnije biti ugrožene na isti način.

Dok su trenutno neki od najvažnijih elemenata razvoja kriminalnih mreža, pre svega imajući u vidu njihove rastuće militantno neprijateljstvo prema državi, verovatno izraženije u tranzicionim i slabim državama jugostočne Evrope, vrlo je verovatno da će isti ti elementi uskoro postati podjednako relevantni i u jačim i stabilnijim demokratijama na Zapadu. Stoga bi možda trebalo obrnuti proces učenja o najboljim načinima da se ovaj problem rešava: dok jugoistočne Evropa prima finansijsku, operativnu pomoć i “know-how” sa Zapada, trebalo bi da iskustveno i praktično znanje koje se akumulira u regionu bude usmereno nazad ka zapadnom delu kontinenta kao vredna riznica metoda za suprotstavljanje nastajućem agresivnom modelu organizovanog kriminala koji napada državu.

³³ Vincenzo Ruggiero, “Global Markets and Crime”, in Margaret E. Beare (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, pp. 171–82.

EVROPSKE INTEGRACIJE I READMISIJA

Danilo Rakić¹

Uvod

Ukidanjem unutrašnjih granica i uspostavljanjem principa slobodnog protoka ljudi i roba unutar EU na osnovu Šengenskog sporazuma 1990. godine i Mاستrihtskog ugovora 1993. godine, javila se potreba za jačanjem spoljašnjih granica i dodatnim restriktivnim merama kontrole protoka ljudi i roba koje ulaze u EU. Od osamdesetih godina prošlog veka, a posebno od devedestih, zemlje Evropske unije suočene sa velikim prilivom izbeglica i migranata sve više postavljaju različite restriktivne mehanizme za njihov boravak u EU.² I u XXI veku borba protiv ilegalnih migracija i upravljanje migratornim tokovima jesu jedan od prioriteta unutrašnje i spoljne politike EU. Zemljama koje žele da se pridruže EU jasno se postavljaju uslovi koje zemlje kandidati kroz različite faze treba da ispune kada je reč o oblastima upravljanja migracijama i borbi protiv ilegalnih migracija. Sporazumi (ili ugovori) o readmisiji upravo su jedan od mehanizama kontrole migratornih tokova kojim države EU vraćaju državljane koji nemaju (više) legalan osnov boravka u toj zemlji svojim matičnim zemljama.

Prostor bivše SFRJ je tokom 90-ih godina XX veka napustio veliki broj građana tražeći utočište od ratova, progona i diskriminacije.³ Među njima veliki broj građana Srbije i Crne Gore dobio je privremenu zaštitu u zemljama Zapadne Evrope. Od demokratskih promena 2000. godine sve je intenzivniji povratak državljana SCG iz Zapadne Evrope koji se vraćaju na osnovu sporazuma o readmisiji.

¹ Danilo Rakić, Grupa 484, Beograd

² Nepovoljne ekonomske prilike a naročito porast nezaposlenosti u EU podstakle su ksenofobiju i rasizam domicilne populacije, na političkom planu to je artikulisano kao pretnja bezbednosti i stabilnosti EU.

³ Iz tog regiona je milion ljudi, skoro pet odsto stanovništva, zatražilo trajnu ili privremenu zaštitu u zemljama Centralne i Zapadne Evrope. (Judith Kumin, U.S. Committee for Refugees, *Asylum in Europe: Sharing or Shifting the Burden?*, 1995.)

Hiljade državljana Srbije i Crne Gore i posle 2000. godine nastavila je da traži azil u zapadnim zemljama. Statistika Visokog komesarijata UN za izbeglice za 2005. godinu pokazuje da je SCG (uključujući Kosovo i Metohiju) prva na listi evropskih zemalja čiji građani traže azil u Evropi. Sa 21 927 zahteva građani SCG su 2005. bili najbrojniji na svetu, ostavljajući iza sebe državljane Kine, Rusije.⁴

Srbija i Crna Gora je u 2005. godini započela pregovore o zaključenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU. U sporazumima koje je EU zaključila sa Hrvatskom, i sa Makedonijom oblast viza, kontrole granica, azila i migracija regulisana je sa dva odnosno tri člana. Osim neznatnih razlika, ti 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). Realno je očekivati da će slične odredbe sadržati i nacrt Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i SCG. U slučaju SCG sklapanje sporazuma o readmisiji sa svim zemljama EU i efektivno sprovođenje sporazuma je od velike važnosti.

Politika upravljanja migracijama EU

Kao što je rečeno u uvodu, osamdesetih godina prošlog veka, zemlje Evropske unije i druge zapadnoevropske zemlje bile su suočene sa naraslim prilivom izbeglica i migranata, što je na političkoj sceni prepoznato kao pretnja bezbednosti i stabilnosti EU. Takođe, u tom periodu usadilo se uverenje da priliv migranata nadmašuje kapacitete zemalja za njihov prijem i da podstiče ksenofobične i rasističke reakcije stanovništva. Odgovor vlasti bio je u uvođenju restriktivnih zakonodavnih i administrativnih mera prema ljudima koji pokušavaju da uđu ili produže boravak u Evropskoj uniji.⁵ Od „Tvrđave Evrope”, što je popularni naziv za trend otpora prijemu stranaca u EU, tražio se način za stvaranje i jačanje spoljne granice kojom bi se migranti držali van Evropske unije.

Tokom devedesetih, Evropska unija je otvaranje zemalja Centralne i Istočne Evrope, nekadašnjeg socijalističkog bloka, prepoznala kao mogući kanal za masovne migracije i stoga im je ponudila finansijsku i tehničku podršku u kontroli migracijskih tokova. U skladu sa politikom prevencije pristupa teritoriji EU, efikasnoj zaštiti izbeglica nije dat prioritet nego razvoju restriktivnih mera za kontrolu granica. Te mere preduzete su pre svega u cilju kontrole masovnog egzodusa ljudi zbog ratova na prostoru bivše Jugoslavije.

Jedna od poslednjih inicijativa u domenu međunarodne politike EU je kreiranje „kruga prijatelja” ili „suseda” Evropske unije u koje ulaze zemlje bivšeg Sovjetskog

⁴ UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries* 2005, March 2006.

⁵ Clotilde Marinho and Matti Heinonen, *Dublin after Schengen*, EIPA, *Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*, 1998, page 2.

Saveza kao što su Rusija, Ukrajina, Belorusija i Moldavija, zemlje bivše SFRJ — Hrvatska, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora i južnomediterranske zemlje kao što su Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Liban, Libija, Maroko, Sirija i Tunis koje bi trebalo da prihvataju i amortizuju nove prilive migranata. Još uvek nije usvojen predlog Velike Britanije da se EU centri za prihvatanje azilanata izmeste van granica EU u neke od ovih „prijateljskih” zemalja”, ali su sve države nove „tampon zone” pod političkim i ekonomskim pritiskom da usvoje standarde EU restriktivne kontrole migracija.⁶ Plan je da se uspostavi „prijateljsko okruženje” s ciljem da se EU zaštiti od pretnji kriminala i terorizma.⁷

Simultano insistirajući na razvoju sistema azila i ograničenjima saglasnim obavezama priključenja Evropskoj uniji (*acquis communautaire*), sadašnje zemlje članice EU daju zemljama Centralne i Istočne Evrope malo izbora da budu restriktivne u domenu donošenja izbegličkih zakona i politika koje se tiču humanitarnih pitanja i ljudskih prava.⁸ Neke od tih zemalja su i pod pritiskom da prime svoje državljane kojima je u velikom broju odbijen zahtev za azil ili ukinuta privremena zaštita u zemljama Evropske unije, iako ne postoje osnovni životni uslovi za njihovu reintegraciju u zemlji porekla koja se sada smatra „bezbednom i demokratskom”.

Na nivou Evropske unije već deset i više godina postoji politički stav da upravljanje migracionim tokovima treba da bude rezultat balansa između međunarodnih obaveza država članica u vezi s poštovanjem ljudskih prava i državne bezbednosti.⁹

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.¹⁰ Najznačajniji koncept Dablinske konvencije je 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

⁶ Na samitu Evropske unije u Solunu u junu 2003, nije se raspravljalo o „novoj viziji” Velike Britanije — predlogu o novom globalnom upravljanju pitanjima azilanata, izbeglica i drugih migranata. Dokument Vlade Velike Britanije „Novi međunarodni pristupi proceduri i zaštiti azilanata” počiva na stanovištu da je potrebno ojačati zaštitu izbeglica u zemljama koje su geografski bliže njihovim domovima, te stoga azilante koji su stigli na teritoriju EU treba transportovati u centre u graničnim zemljama sa EU gde bi se ispitao njihov zahtev za azil. Ovaj predlog Velike Britanije široko je kritikovan kao nastojanje da se izbegne odgovornost prema izbeglicama na osnovu Konvencije i drugih međunarodnih ugovora.

⁷ Statewatch, *EU buffer states and UNHCR processing centres and “safe heavens”*, June 2003.

⁸ Joanne van Selm, UNHCR, *Access to Procedures “Safe Third Countries”, “Safe Countries of Origin” and “Time Limits”*, 2001, page 12.

⁹ Tatjana Pavlović-Križanić, Grupa 484, *Relevance and impact of EU developments in South Eastern and Central and Eastern Europe*, 2004.

¹⁰ 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.

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 u cilju vraćanja njihovih državljanja koji nemaju legalan osnov za boravak na teritoriji EU, ali i u cilju vraćanja građana trećih zemalja koji su na putu ka EU bili u tranzitu kroz zemlju potpisnicu ugovora o readmisiji.

Nastojanja da se formira jedinstven sistem azila na teritoriji EU zasnovan na principima podele odgovornosti, proističu iz Ugovora u Amsterdamu 1997. (stupio na snagu 1999) i Samita EU u Tampereu 1999. U terminologiji EU, Ugovor iz Amsterdama postavio je osnove za prebacivanje pitanja azila i migracija iz tzv. „trećeg stuba” pravnih normi (*third pillar*) koji se tiču nacionalnog prava, gde je država ostavljena sloboda da samoinicijativno odlučuju, u „prvi stub” (*first — community pillar*), u pravo koje se uređuje na nivou Evropske unije.

Dok su u zaključcima Samita u Tampereu, zvaničnici EU izrazili punu privrženost obavezama Ženevske konvencije i drugim relevantnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava u postavljanju osnova zajedničkog sistema azila, dotle je na Samitu EU u Sevilji 2002. fokus pomeren na suzbijanje nelegalnih migracionih tokova.¹¹ ECRE (European Council on Refugees and Exile) ocenjuje da paket propisa koji je EU usvojila u poslednjih nekoliko godina ne garantuje azilantima i izbeglicama da će dobiti efikasnu zaštitu na celom prostoru uvećane EU i da je sve to učinjeno u uslovima „pogoršane klime i rastućeg neprijateljstva javnosti prema azilantima i izbeglicama uz krajnje neodgovorno izveštavanje medija”.¹² Restriktivne mere prevencije, u smislu držanja migranata i azilanata van granica EU, umesto uklanjanja uzroka migracija, imale su i imaće direktni uticaj na zemlje Centralne i Istočne Evrope, uključujući Srbiju i Crnu Goru, u njihovom procesu integracija sa Evropskom unijom.

Ugovor iz Amsterdama stvorio je obavezu za države ugovornice da razviju set dokumenata na nivou EU, u relativno kratkom roku, koji će u budućnosti biti od vitalne važnosti za sudbine miliona migranata, azilanata i izbeglica. Evropska komisija dobila je 2002. ekskluzivno pravo da predloži sklop dokumenata koji bi trebalo da harmonizuje sistem azila na nivou EU. Deo jedinstvenog evropskog sistema azila predstavljaju sledeće oblasti:

- uspostavljanje kriterijuma za određivanje EU države nadležne za ispitivanje zahteva za azil (*Council Regulation Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in one of the Member States by a Third Country National — Dublin II. Directive N.434/2003* od 18. februara 2003);

¹¹ Tatjana Pavlović-Križanić, Grupa 484, *Relevance and impact of EU developments in South Eastern and Central and Eastern Europe*, 2004.

¹² ECRE, *Broken Promises – Forgotten Principles*, An ECRE Evaluation of Development of Minimum Standards for Refugee Protection, 2004, page 3.

- minimalni standardi prihvata azilanata (*Council Directive 2003/9/EC Laying Down Minimum Standards on the Reception of Applicants for Asylum in the Member States od 27. januara 2003*), treba da budu usvojeni;
- saglasnost o minimumu uslova da bi se neko smatrao izbeglicom (*Proposal Directive on Laying Down Minimum Standards for the Qualification and Status of the Third Country Nationals and Stateless Persons as a Refugees in Accordance with the 1951 Convention, or as Persons who Otherwise Need International Protection*). Rezolucija treba da bude usvojena;
- minimalni standardi garantovanja i ukidanja statusa izbeglice (*Proposal Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*), treba da budu usvojeni;
- minimalni standardi za garantovanje privremene zaštite licima iz trećih zemalja koja ne zadovoljavaju kriterijume Ženevske konvencije ili iz drugih razloga traže međunarodnu zaštitu (*Council Directive on the Minimum Standards for the Temporary Protection*), treba da budu usvojeni;
- standardi privremene zaštite licima iz trećih zemalja u slučajevima masovnog priliva izbeglica (*Council Directive on the Temporary Protection*), treba da budu usvojeni;
- promovisanje standarda balansa između država članica kojima bi se pomoglo državama koje podnose veći teret priliva izbeglica i azilanata. U tom kontekstu, u septembru 2000. osnovan je Evropski fond za izbeglice (European Refugee Fund — ERF) sa budžetom od 216 miliona evra za period od pet godina, od 1999. do 2004.

Takođe su usvojene, u februaru i junu 2003. godine, dve direktive o spajanju azilantskih porodica i o garantovanju prava boravka (*Council Directive on Family Reunification, Council Directive on Long Term Resident Status*).

Čitav set dokumenata koji sada predstavlja suštinu prve faze harmonizacije EU *acquis*-a u domenu prava azila zasnovan je na kontroverznom konceptu „sigurne treće zemlje”. Na nivou EU reafirmisan je Direktivom 434/2003 (Dablinom II) kojom se teret razmatranja zahteva za azil prebacuje u najvećem broju slučajeva van granice EU. Koncept sigurne treće zemlje postao je osnov za harmonizaciju evropskog sistema azila, iako se radi o politici koja sobom nosi rizik produblivanja kriza u regionu, kršenja ljudskih prava, i vraćanja ljudi u zemlju porekla gde mogu da budu izloženi progonu (*refoulement*).

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” (u situaciju da zemlje odbijaju da ispituju nečiji zahtev za azil). 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 odredišta EU nije sigurna treća zemlja.¹³

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

Koncept sigurne treće zemlje 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 pre nego što je stupila na jedinstven prostor EU.

Koncept „sigurne zemlje porekla” zasniva se na stanovištu da se sistem azila zlopotrebljava kao sporedan ulaz za ilegalnu migraciju.

Istorija sporazuma o readmisiji

U cilju boljeg sagledavanja pitanja readmisije, koje je veoma aktuelno u procesu pridruživanja evroatlantskim integracijama, korisno je ovaj problem sagledati i kroz vizuru jedne „sigurne zemlje porekla” i „sigurne treće zemlje” — Srbije i Crne Gore.

Sredinom devedesetih više zapadnoevropskih zemalja je izrazilo nameru da u tadašnju SR Jugoslaviju u vrlo kratkom roku vrate (proteraju) nekoliko stotina hiljada lica kojima je u tim zemljama uskraćeno pravo azila, među kojima je bio najveći broj Albanaca sa Kosova i Metohije.

Imajući u vidu veliki broj tražilaca azila ne samo iz SRJ već i onih koji su došli iz drugih evropskih zemalja (Rumunija, Bugarska, Turska), kao i vanevropskih zemalja (Afroazijske zemlje), u evropskim državama je počeo da se menja stav prema azilantskom pitanju koji je postao jedno od najznačajnijih unutrašnje-političkih pitanja, odnosno problema u tim zemljama. Problem azilanata je ujedno bio povezan i sa promenjenim statusom stranaca, koji su sve manje bili potrebni kao jeftina radna snaga u EU i istovremeno postajali ozbiljan socijalni problem/teret, kao i milje za koji se smatralo da je postao povezan sa organizovanim kriminalnim

¹³ 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”.

podzemljem (trgovina drogom, oružjem, ilegalno dovođenje novih ekonomskih migranata). Pod uticajem tih faktora evropske zemlje počele su da menjaju svoj odnos prema tražiocima azila i da preduzimaju mere za njihovo masovno vraćanje, odnosno proterivanje. U tom cilju počele su da zaključuju sprazume o vraćanju tih lica, kako međusobno (u okviru država EU) tako i sa drugim evropskim zemljama iz kojih su migranti poticali (Rumunija, Bugarska, Poljska) ili sa onima preko kojih je prolazio put tih migracija (Češka, Slovačka, Mađarska).

Države EU su ovu promenu u odnosu prema azilantskom pitanju našli u samoj konvenciji o položaju izbeglica koja je usvojena u Ženevi 1951. godine, kao i Njujorškom protokolu iz 1961. godine, gde stoji da države imaju mogućnost da iz opravdanih razloga kao „zemlja prvog azila” može otkazati gostoprimstvo izbeglici, ali ga ne može vratiti u zemlju gde bi bili ugroženi njegov život i sloboda. Takođe pravo azila može svaka država ograničiti iz razloga bezbednosti, svojih ekonomskih interesa, kao i razloga međunarodnog krivičnog prava.

SR Jugoslavija, sredinom devedesetih zbog sankcija i izolacije, nije bila partner evropskim državama za bilateralno rešavanje problema povratka njenih državljana, odbijenih tražilaca azila. Umesto toga početkom 1994. godine, planiran je masovni povratak Albanaca sa Kosova i Metohije bez saglasnosti SRJ (između SR Nemačke i Rumunije bio je postignut dogovor o saradnji u deportaciji u SR Jugoslaviju oko 40 000 lica kojima je bio odbijen zahtev za azil). Za Vladu SRJ je to, međutim, predstavljalo element dodatnog pritiska, jer je u to vreme na prostoru SRJ, u uslovima sankcija i velike ekonomske krize, boravilo preko 700 000 izbeglica.

Savezna vlada SRJ se tada opredelila da preduzme istovremeno dve grupe mera:

- a) uvođenje praktičnih mera za sprečavanje masovnog povratka te kategorije lica koje su preduzimate:
 - u diplomatskim ili konzularnim predstavništvima SRJ — restrikcije u izdavanju putnih isprava, odbijanje pružanja konzularnih usluga licima koja su bila u postupku azila;
 - na graničnim prelazima — rigorozna kontrola na bazi pooštrenih kriterijuma za ulazak u zemlju;
 - u avio saobraćaju — usklađivanje dozvola za letove aviona za koje je postojala osnovana sumnja da se koriste u svrhu masovnog vraćanja;
 - obraćanje međunarodnim telima zaduženim za zaštitu prava izbeglica — UNHCR, Međunarodni crveni krst, sa pozivom na odgovarajuće odredbe Ženevske konvencije i zahtevom da svojim delovanjem onemogućie masovno proterivanje lažnih azilanata i drugih lica kojima se želi uskratiti dalji boravak;
- b) izražavanje spremnosti SR Jugoslavije da primi nazad sve svoje državljane u skladu sa međunarodnim pravom (posle provere identiteta i državljanstva svakog pojedinog lica za koje se traži prijem), ali isključivo putem bilateralnih pregovora sa svim državama koje su za to zainteresovane u cilju zaključivanja sporazuma o organizovanom i postepenom povratku lica za koja se u postupku pred jugoslovenskim organima utvrdi da su jugoslovenski državljani.

Tako je započeo proces postepenog rešavanja jednog od vrlo kompleksnih problema koji je dominantno uticao na bilateralne odnose SRJ sa zapadnoevropskim zemljama. Treba istaći da su, u uslovima izolacije i sankcija, pregovori o zaključivanju sporazuma o vraćanju odbijenih azilanata bili značajan deo spoljnopolitičke aktivnosti SRJ kroz koju se tadašnji režim pokušao predstaviti kao aktivan i konstruktivni činilac u bilateralnim odnosima sa uticajnim zemljama zapadne Evrope. Ti pregovori i sporazumi su osim toga bili i instrument kojim je SRJ pokušavala da u datim uslovima utiče na bilateralne odnose sa ovim zemljama na liniji sopstvenih interesa, čak i u pitanjima koja ne moraju biti direktno povezana sa ovim problemom.

Strategija Savezne vlade SRJ, sastojala se tada u sledećem:

- obezbediti postepen i organizovan povratak, u što dužem vremenskom periodu;
- osigurati isključivo pravo nadležnih jugoslovenskih organa da pre povratka utvrđuju identitet i državljanstvo svakog odbijenog azilanta;
- predvideti prevoz povratnika isključivo vazdušnim putem;
- uključiti odredbu o doprinosu (koliko god je to moguće) zemalja koje vraćaju odbijene azilante u stvaranju uslova za njihovu ekonomsku i socijalnu reintegraciju.

Na osnovu saglasnosti Savezne vlade i utvrđene platforme, tokom 1994. godine su započeti pregovori sa Švajcarskom i Švedskom, a početkom 1995. godine sa SR Nemačkom. Pomenute zapadnoevropske države bile su primorane da iniciraju pregovore i pri tom su nastojale da pojednostave problem vraćanja odbijenih azilanata. Njihovo osnovno polazište bila je formula da je „svaka država dužna da primi svoje državljane”.

U izmenjenim međunarodnim okolnostima, koje su nastupile posle potpisivanja Dejtonsko-pariskog sporazuma i priznavanja SR Jugoslavije od strane zapadnoevropskih zemalja, za SR Nemačku i Švajcarsku, sa kojima su tada vođeni pregovori o zaključivanju bilateralnog sporazuma o lažnim azilantima stekli su se i politički i formalnopravni uslovi i otkolonjene smetnje za zaključivanje bilateralnih sporazuma sa SRJ. Međutim, njihove opravdane ocene su bile da jugoslovenska strana pokušava da dobije na vremenu („kupuje vreme”) i da nije suštinski zainteresovana za rešavanje azilantskog problema, što je bio i glavni razlog da ni posle više rundi pregovora nije bilo stvarnog napretka. Iako su i normalizaciju ukupnih bilateralnih odnosa direktno vezivale za „napredak u rešavanju azilantskog pitanja” uz istovremene pritiske na jugoslovensku stranu i pretnje da će u slučaju daljeg odugovlačenja pregovora sa jugoslovenske strane: uskratiti dozvole za letenje JAT-u do destinacija na njihovoj teritoriji, uvesti još rigorozniji vizni režim za jugoslovenske državljane, odložiti podizanje diplomatskog predstavljanja na nivo ambasadora, onemogućiti deblokadu jugoslovenskih sredstava u stranim bankama i dr., tadašnja jugoslovenska delegacija nije odstupala od čvrstog mandata koji je dobila od vlade. Zbog toga je, tek posle pune dve godine od početka pregovora sa Nemačkom, Šva-

jcarskom i Švedskom, potpisan prvi Sporazum o readmisiji (sa SR Nemačkom 1996.g., a sa Švajcarskom u julu 1997. g).

Kada se sagleda sadašnja dinamika zaključivanja sporazuma, koji su u relativno kratkom roku potpisani sa 16 zemalja (poslednji sa Francuskom — krajem aprila 2006. godine) vidljiva je jasna razlika u pristupu i spremnosti SCG da ispunjava svoje međunarodne obaveze.

Readmisija danas

Prve pregovore o sporazumima o readmisiji vodilo je Ministarstvo inostranih poslova SRJ, nakon formiranja Državne zajednice SCG i Saveta ministara 2002. godine. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava postalo je nadležno za sklapanje sporazuma o readmisiji. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Srbija i Crna Gora je do sada potpisala i primenjuje 14 sporazuma sa 16 zemalja — Nemačkom, Švajcarskom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom, Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenijom, Hrvatskom, Bosnom i Hercegovinom, Bugarskom i Francuskom. Izuzev sporazuma sa BiH, Austrijom i Francuskom, svi navedeni sporazumi su ratifikovani. Pokrenut je proces zaključivanja jedanaest sporazuma o readmisiji između ostalog i sa sledećim zemljama: Velikom Britanijom, Norveškom, Portugalom i Makedonijom. Svi sporazumi su bilateralni ugovori sa državama Zapadne Evrope i regiona koji regulišu uslove i instrumente vraćanja ljudi, koji nemaju zakonski osnov boravka, na zahtev zemlje ugovornice. Lica obuhvaćena ugovorima o readmisiji mogu biti građani država ugovornica, lica trećih zemalja i lica bez državljanstva.

EU je dala pozitivno mišljenje o realizaciji sporazuma o readmisiji u Studiji o izvodljivosti, u odeljku 3.6.2. posvećenog problemu azila, viza i migracija.

Međutim, proces zaključivanja sporazuma o readmisiji znatno je usporen u odnosu na period pre marta 2003. godine. Od tada pa do aprila 2006. godine (kada je potpisan sporazum sa Francuskom) nije potpisan nijedan sporazum. Pozitivna ocena, data u Studiji, može biti zamenjena negativnim stavom EU, ako se proces zaključenja sporazuma o readmisiji ne nastavi na dinamičniji način.

Procena Saveta Evrope jeste da će iz zapadne Evrope u SCG 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). Prema podacima nemačke vlade, građani SCG podneli su 6 000 zahteva za azil tokom 2004. godine, a u istom periodu vraćeno je samo 4.000 ljudi. U prvom tromesečju 2005. godine građani SCG bili su na prvom mestu u Nemačkoj po broju uložених zahteva za azil.¹⁴

Uslovi pod kojima se građani SCG vraćaju u zemlju iz koje su svojevremeno izbegli i u kojoj pokušavaju da započnu novi život više su nego teški. Ne postoje mere zaštite za reintegraciju povratnika, a u ugovorima o readmisiji nema garancija u pogledu njihovog zbrinjavanja. Ti ljudi izmiču zvaničnim statistikama, a specifi-

¹⁴ Grupa 484, „Povratak iz zapadne Evrope”, str 12.

čna istraživanja koja rade pojedine nevladine organizacije otkrivaju samo fragmente problema. Iako se povratnici međusobno razlikuju — prema nacionalnosti, starosti, obrazovanju — ono što im je često zajedničko jeste teška ekonomska i socijalna situacija u kojoj su se našli pošto su se vratili u zemlju. Istraživanja pokazuju da ne postoji velika razlika između ljudi koji su prisilno vraćeni i onih koji su se „dobrovoljno” vratili, jer su na to uglavnom bili prinuđeni ne bi li izbegli velike neprijatnosti koje nastaju zbog prisilnog povratka uz službenu pratnju.

Suočavanje državnih institucija sa povratkom građana SCG

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava SCG vodeća je državna institucija zadužena za pregovaranje i potpisivanje Sporazuma o readmisiji kao i za praćenje njihove realizacije. Pored njih Ministarstvo inostranih poslova učestvuje u pregovorima, a Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije odnosno Crne Gore ima ulogu pri identifikovanju državljana SCG. Naime kada odgovarajući organ jedne od strana ugovornica zatraži prihvatanje lica u matičnu zemlju, takav zahtev (zamolnica) prosleđuje se Ministarstvu unutrašnjih poslova koje ima zadatak da utvrdi da li lice u pitanju jeste državljanin SCG, te ako se proverom utvrdi da jeste odobrava se zamolnica i lice može biti deportovano. Povratnici se potom sačekuju na aerodromu gde se proveru još jednom njihov identitet kao i da li je za njima izdata poternica nakon čega su prepušteni sebi.

Ipak u 2005. godini došlo je do napretka u odgovoru državnih institucija pre svega Ministarstva za ljudska i manjinska prava SCG. Najpre je krajem godine otvorena Kancelarija za readmisiju na aerodromu a zatim je i napravljen *Nacrt strategije za integraciju povratnika* uz podršku MARRI inicijative. U kancelariji na aerodromu, koja je otvorena kako bi prve važne informacije bile upućene povratnicima odmah po povratku u zemlju, predviđeno je da dežuraju pravnik i socijalni radnik, koji bi svaki iz svog domena informisao povratnike o njihovim pravima, o pravnom i socijalnom sistemu i načinima za njihovo uključivanje u društvo. Prema podacima Ministarstva za ljudska i manjinska prava SCG od januara 2006. godine preko aerodroma *Nikola Tesla* stiglo je 375 povratnika od kojih 150 samo u martu. Očekuje se značajniji priliv povratnika sa završetkom školske godine. Zanimljivo je da je samo 30% povratnika zatražilo pomoć kancelarije na aerodromu, što se tumači i nezgodnom lokacijom kancelarije koja se nalazi u prostoru tranzita, tako da kada jednom prođu pasošku kontrolu povratnici nemaju mogućnosti da se vrate i naknadno obrate kancelariji za readmisiju. Ubedljivo najveći broj povratnika je iz Nemačke, a 61% je poreklom iz Centralne Srbije, 21% sa Kosova i Metohije, 18% iz Vojvodine. Više je povratnika muškaraca (71%) u odnosu na žene povratnike (29%). Čak 26% povratnika su deca, a prema nacionalnoj strukturi ubedljivo je najviše Roma (59%), Srba (13%), Albanaca (13%), a zatim i pripadnika drugih naroda i nacionalnih manjina.

Usvajanje Nacrta strategije za integrisanje povratnika na osnovu ugovora o readmisiji i pravljenje akcionog plana i plana budžetskih sredstava prema njemu trebalo bi da omogući delotvornije i efikasnije rešavanje problema sa kojima se povratnici susreću kada se jednom vrate nazad u zemlju. Što je bolji odgovor

državnih organa na probleme povratnika to su veće mogućnosti za efikasno zaključivanje i sprovođenje ugovora o readmisiji.

Izveštaj sa okruglog stola o „Readmisiji i Evropskim integracijama” održanog 20. februara 2006. godine.

U okviru projekta *Zemlje zapadnog Balkana: regionalni odgovor na relevantna pitanja liberalizacije viznog režima* (koji realizuju zajednički Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji i Grupa 484) organizovana su četiri okrugla stola o najvažnijim pitanjima/uslovima koje SCG treba da ispuni kako bi se našla na beloj šengenskoj listi.

Drugi u nizu okruglih stolova organizovan je 20. februara 2006. godine pod nazivom *Evropske integracije i readmisija*. Na okruglom stolu uvodničari su bili: Branko Radošević, direktor direkcije za konzularne poslove Ministarstva za inostrane poslove, Miodrag Rakić, šef odseka za readmisiju, izbeglice i azil Ministarstva za ljudska i manjinska prava državne zajednice SCG, Ksenija Milivojević, predsednik odbora za evropske integracije Narodne Skupštine Republike Srbije i Danilo Rakić, istraživač Grupe 484.

U uvodnim izlaganjima moglo se čuti o istorijatu ugovora o readmisiji, pregovorima koje je Ministarstvo spoljnih poslova vodilo u vezi sa ugovorima o readmisiji, o aktuelnim naporima koje preduzima Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, nadležno za kontrolu sprovođenja ugovora o readmisiji, o političkom aspektu readmisije i vezi sa Pregovorima o stabilizaciji i asocijaciji sa EU. Takođe je bilo reči o problemima u vezi sa reintegracijom povratnika u društvo kao i mogućnostima da se čitav proces unapredi na dobrobit povratnika i celokupnog društva.

U vrlo živoj i otvorenoj raspravi učesnici (predstavnicima Ministarstva za rad zapošljavanje i socijalnu politiku, Ministarstva za ljudska i manjinska prava SCG, delegacije Evropske komisije u SCG, Kancelarije za pridruživanje EU SCG i Republike Srbije, UNHCR, predstavnici međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva i medija) najviše su se fokusirali na institucionalne nedostatke u procesu readmisije, na obaveze državne zajednice u vezi sa readmisijom, na probleme prilikom reintegracije povratnika i na proces sklapanja sporazuma o readmisiji.

U sumiranim zaključcima na kraju okruglog stola istaknuto je da je readmisija proces započet pre deset i više godina, ali koji i dalje nije dovoljno poznat široj javnosti. Povratak građana SCG koji više nemaju zakonski osnov boravka u inostranstvu jeste demokratski princip i obaveza države, kao i uslov nesmetanih evropskih integracija i dolaska na belu šengensku listu. Zbog toga nadležni državni organi treba da učine sve što je u njihovoj moći kako bi se ovaj proces nesmetano odvijao, ujedno vodeći računa i o dobrobiti povratnika. U tom smislu, iako tipski, ugovori o readmisiji bi ipak mogli da sadrže više garancija vezanih za sprovođenje samih ugovora, zatim različita resorna ministarstva bi trebalo da se aktivnije uključe u izgradnju programa integracije povratnika, a na rešavanju problema proisteklih iz ugovora o readmisiji saradnju bi trebalo da ostvare i državne institucije i civilni sektor, a trebalo bi da učestvuju i međunarodni akteri.

SISTEM AZILA U REGIONU

Vladimir Petronijević¹

Na putu evropskih integracija SCG će svoju migracionu politiku morati da uskladi i izgradi poštujući evropske standarde. To je izuzetno obiman posao, koji zahteva strateški pristup i punu koordinaciju svih nadležnih organa. U trenutku, kada započinju pregovori o zaključenju *Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji SCG sa EU*, problem politike upravljanja migracijama, ostaje i dalje otvoren, bez odgovarajućih rešenja, u ovom trenutku.

Stiče se utisak, da među donosiocima odluka u SCG, ne postoji dovoljan stepen svesti o izazovima, koje sa sobom nosi definisanje migracione strategije u skladu sa regionalnim inicijativama i evropskim standardima. Sistem azila, kada konačno i zakonski bude zaokružen, biće potpuno nov i nepoznat „organizam” u pravnom sistemu SCG. Državna zajednica ne može se pohvaliti ni uspešnim sprovođenjem sporazuma o readmisiji odnosno brigom koju pokazuje za povratnike iz zapadne Evrope. Položaj raseljenih je jako težak, a postupak integracije i povratka izbeglih, sa prostora Hrvatske i BiH, je spor i odvija se uz mnogo problema.

EU i u ovoj oblasti prati politiku reformi koju zemlje kandidati sprovode. Jedna od tri radne grupe za pregovore sa EU, formirane na nivou Državne zajednice, pregovaraće o pitanjima viza, azila, kontrole granica, migracija. Sam Sporazum o asocijaciji i stabilizaciji u sebi će sadržati i odredbe vezane za ove teme. To je karakteristika sporazuma koje su potpisale Hrvatska i Makedonija. Dakle, u aktima koji su pre svega ekonomsko-trgovinskog karaktera naći će se i članovi posvećeni migracionoj politici SCG. Ovo je snažna poruka EU, koja će i u ovoj oblasti od nas očekivati punu saradnju i istinske reforme.

EU je svoje mišljenje iskazala i kroz *Studiju o izvodljivosti*, u odeljku 3.6.2. posvećenog problemu azila, viza i migracija. „Ustavni spor o podeli nadležnosti utiče na blagovremeno usvajanje zakonodavstava u ovoj oblasti. Usled toga SCG zaostaje za zemljama u Regionu (...) Okvirni zakon na nivou Državne zajednice usvojen je od strane Parlamenta, dva republička zakona, koja obuhvataju procedure, su u naprednoj fazi, uz značajnu pomoć UNHCR-a(...)”² Posebna pažnja posvećena je i pi-

¹ Vladimir Petronijević, Grupa 484, Beograd

² <http://www.ssinf.sv.gov.yu/dokumenta/studija.pdf>

tanju readmisije, gde je konstatovan pozitivan razvoj događaja. Potpisano je i priminjuje se 13 sporazuma sa 15 zemalja. Ipak, primećujemo da je proces daljeg zaključivanja sporazuma o readmisiji usporen u odnosu na period pre marta 2003. godine. Od tada, pa do današnjeg dana nije potpisan niti jedan sporazum. Usporena aktivnost države, na ovom polju, istaknuta je od strane francuskog ministra inostranih poslova kao mogući razlog zaoštavanja viznog režima Francuske prema SCG. Pozitivna ocena, data u Studiji, može biti zamenjena negativnim stavom EU, ako se proces zaključenja sporazuma o readmisiji ne nastavi na jedan dinamičniji način.

U 2006. godini, godini napornih pregovora sa EU, očekuje nas i verovatno usvajanje republičkih zakona o azilu. Pred našom stručnom javnosti stoji zadatak da pomogne, da rešenja u budućem propisu budu u skladu sa standardima UN i EU.

I ovaj dokument, je izraz nastojanja civilnog društva da SCG pomogne u definisanju njenog izbegličkog prava, a u kontekstu evropskih integracija.

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.

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

Shodno odredbama Ustavne povelje, Skupština državne zajednice trebalo bi da donese odgovarajuća zakonska rešenja koja se tiču politika migracije, davanja azila, viznog sistema, i integrisanog upravljanja državnim granicom u skladu sa standardima EU. Pravo na azil je zagarantovano 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*. Član 50. st. 2 Ustava Srbije utvrđuje da se jamči pravo azila *stranom državljaninu i licu bez državljanstva, koje se progoni zbog zalaganja za demokratske poglede i zbog učešća u pokretima za socijalno i nacionalno oslobođenje, za slobodu i prava ljudske ličnosti ili za slobodu naučnog ili umetničkog stvaranja*.

Rešenje koje usvaja Ustavna povelja, a kako se to primećuje i u Državnoj strategiji za pridruživanje EU, ide dalje u odnosu na Konvenciju o statusu izbeglica iz 1951. godine, proširujući 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 nivou državne zajednice postoji *Zakon o azilu*, donet 21. marta 2005. godine, koji je po svom karakteru tzv. okvirni zakon, koji usvaja bazične postulate, dok je državama članicama prepušteno da detaljno regulišu oblast azilantske zaštite. Ni Srbija, ni Crna Gora još nisu donele svoje zakone o azilu. U Crnoj Gori postoji nacrt zakona, a u Srbiji je formirana radna grupa, koja uz pomoć eksperata UNHCR-a treba da izradi odgovarajući nacrt. Njihovo donošenje predstavlja neophodnu pretpostavku uspešnog vođenja migracione politike. Rešenja koja će ti

zakoni doneti jasno moraju uvažavati stavove koje je kroz decenije svoga rada uspostavio UNHCR. Oni moraju biti oslonjeni 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.

Kao i kada je reč o zakonu o viznom sistemu, i prilikom donošenja republičkih zakona o azilu sporno je pitanje *političke volje*. Da li državni organi obe države članice zaista žele donošenje ovih zakona? Problem novca potrebnog za njihovu primenu ne može biti razlog njihovog nedonošenja. „Pitanje koje treba sebi da postavimo jeste: koliko košta to što već nismo na beloj šengenskoj listi?”³ Jedna precizna računica, koja bi obuhvatila sve troškove koje čitava država ima zbog postojanja viznog režima sa EU, svakako bi dokazala ispravnost postavljene dileme.

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 tvorca 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.”⁴ „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.”⁵

„Države u susjedstvu 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 pret-

³ Nataša Dragojlović-Čirić, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, Pripremni sastanak, Hotel „Palas”, 23. 09. 2005. godine.

⁴ 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.

⁵ Grupa 484, Povratak iz Zapadne Evrope, 2005, str. 53.

postavci 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."⁶

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 SCG 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, 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.

U ovom trenutku SCG 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 SCG. I u sporazumima o readmisiji postoje odredbe koje SCG definišu kao „sigurnu treću zemlju”, ali se ne primenjuju, jer SCG upravo zbog nedefinisanog sistema azilantske zaštite nju ne može pružiti državljanima trećih država i apatridima.

Iskustva UNHCR-a pokazuju da SCG 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.⁷

Stoga, broj mogućih tražilaca azila, uz one koji bi u SCG 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 SCG izgradi sistem azilantske zaštite, po meri međunarodnih, ali pre svega evropskih standarda.

U ovom trenutku SCG nema odgovarajuću infrastrukturu, pre svega izgrađene azilantske centre, niti dovoljan broj obučениh ljudi. „Sadašnja praksa uključuje česte deportacije azilanata (refoulement), bez prava na žalbu sa odloženim dejstvom i neadekvatne uslove prihvata lica, koja su u postupku traženja azila, uključujući pritvor azilanata u sudskom postupku, i tokom ispitivanja zahteva za azil.”⁸

⁶ Ibid, str. 55.

⁷ Asylum seekers and UNHCR Mandate refugees with BO Belgrade

⁸ Grupa 484, Izveštaj o stanju ljudskih prava izbeglica, raseljenih lica, povratnika i azilanata u Srbiji i Crnoj Gori za 2004. godinu, 2005.

„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.”⁹

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

⁹ Grupa 484, mr Tanja Pavlović-Križanić, neobjavljen tekst, Aktivnosti EU, ka uspostavljanju sistema azilantske zaštite, 2004.

READMISIJA

Zoran Martinović¹

Jedan od spoljnopolitičkih prioriteta Srbije i Crne Gore je ulazak na tzv. „belu šengensku listu”. Radi ostvarivanja tog osnovnog cilja, kao imperativ se nameće sprečavanje nelegalnih migracija, posebno iz naše zemlje prema drugim državama Evropske unije, zemljama kandidatima i zemljama Zapada uopšte, ali i iz drugih zemalja preko teritorije Srbije i Crne Gore, ka tim državama. Zbog toga je neophodno, kako zaključivanje sporazuma o readmisiji sa tim zemljama, tako i pooštavanje viznog režima sa svim državama afroarapskog i azijskog kompleksa, sa namerom da se oteža ulazak njihovih državljana u Srbiju i Crnu Goru i preko nje, ilegalni tranzit i migracija u zemlje Evropske unije i druge zemlje Zapada.

Od 1996. godine do danas sa 17 zemalja zaključeno je 15 međudržavnih sporazuma o readmisiji koji su, osim sporazuma sa Francuskom, i ratifikovani. Od navedenog broja zaključenih i ratifikovanih sporazuma, 10 sporazuma zaključeno je sa 12 zemalja članica Evropske unije, odnosno sa Nemačkom, Švedskom, Danskom, Italijom, Belgijom, Holandijom, Luksemburgom (jedan sporazum sa zemljama Beneluksa, pri čemu naša zemlja predstavlja jednu, a zemlje Beneluksa drugu stranu ugovornicu), Austrijom, Slovačkom, Mađarskom, Slovenojom i Francuskom. Preostalih 5 sporazuma zaključeno je sa 3 evropske zemlje koje su u procesu pristupanja Evropskoj uniji, tj. sa Bugarskom (zemlja kandidat za ulazak u Uniju), Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom (Bosna i Hercegovina još uvek nije ratifikovala sporazum), kao sa Švajcarskom, koja nije članica Unije i sa jednom vanevropskom zemljom (Kanadom).

Prvi sporazum o readmisiji je zaključen 12. oktobra 1996. godine sa SR Nemačkom, mada je kasnije 2002. godine, zaključen i ratifikovan novi sporazum koji je za razliku od ranijeg obuhvatio sve tri kategorije povratnika.

Prema ocenama eksperata država potpisnica, svi ratifikovani sporazumi (izuzev sporazuma sa Bosnom i Hercegovinom, koji još uvek nije stupio na snagu), primenjuju se uspešno i bez značajnijih problema.

¹ Zoran Martinović, sekretar Ministarstva za ljudska i manjinska prava, SCG.

Pored toga, pokrenut je proces usaglašavanja stavova i zaključivanja sporazuma o readmisiji sa 11 zemalja, od čega sa 8 država članica Evropske unije (Grčka, Velika Britanija, Češka, Portugalija, Latvija, Litvanija, Španija i Poljska), kao i sa jednom državom koja nije članica Unije (Norveška), sa dve zemlje u procesu pridruživanja Uniji (Rumunija — zemlja kandidat i Makedonija).

Od pomenutih 11 država, neposredno predstoji potpisivanje sporazuma sa Norveškom, Češkom i V. Britanijom, s obzirom da su tekstovi sporazuma sa tim zemljama usaglašeni i parafirani, a u završnoj je fazi usaglašavanje tekstova sporazuma sa Grčkom, Litvanijom, Latvijom i Rumunijom.

Pomenutim sporazumima, kako potpisanim tako i onim čije je usaglašavanje u toku, stvaraju se uslovi za organizovan, recipročan i institucionalizovan povratak državljana strana ugovornica, državljana trećih zemalja i lica bez državljanstva, kao i za tranzitiranje državljana trećih država i lica bez državljanstva. Prihvatajući ovakav prilaz, naša zemlja je imala na umu sveobuhvatni pristup sprečavanju nelegalnih migracija, kako između zemalja strana ugovornica, tako i šire u regionu, Evropi i svetu kao celini.

Treba reci i to da su u odredbama zaključenih sporazuma obuhvaćeni i inkorporirani svi najviši standardi Evropske unije iz oblasti zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda građana, kao i regule drugih međunarodnih konvencija, posvećenih zaštiti ljudskih prava i sloboda.

Od početka 2003. godine, odnosno od formiranja državne zajednice Srbija i Crna Gora, kada je zaključivanje i sprovođenje sporazuma o readmisiji stavljeno u nadležnost Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore i republičkih ministarstava unutrašnjih poslova, pa do danas, u Srbiju i Crnu Goru godišnje je vraćano oko 1 600 ljudi. To su bile osobe koje su se vraćale u pratnji službenih lica, dok je u istom tom periodu, uključujući i pomenuto tzv. „praćeno vraćanje”, u zemlju godišnje vraćano oko 3 500 osoba. Među tim licima bila je približno jednaka zastupljenost svih etničkih grupa, kako Srba i Crnogoraca, tako i Muslimana, Bošnjaka, Albanaca i Roma, s tim što je među vraćenim licima, pogotovu u poslednje vreme, ipak najviše bilo Roma (problem Roma je najizraženiji i najsloženiji, i s obzirom na njihovu izuzetno tešku socijalno-ekonomsku situaciju).

Ako se, međutim, ima u vidu vremenski period od 1996. godine, kada je potpisan prvi međudržavni sporazum o readmisiji pa do kraja 2002. godine, proces povratka je bio nešto intenzivniji.

U celokupnom dosadašnjem peiorodu, tj. od 1996. godine pa do danas, u Srbiju i Crnu Goru je najveći broj lica vraćen iz SR Nemačke, a odmah zatim iz Švajcarske, Luksemburga i Švedske.

Iako nije poznat tačan broj potencijalnih povratnika, tj. lica koja bi, pre svega iz evorpskih zemalja, u narednom periodu trebalo da se vrate u Srbiju i Crnu Goru, procenjuje se da se kreće oko 100 000.

Kada je u pitanju pomoć naše zemlje licima koja se vraćaju i prihvataju, Državna zajednica je u koordinaciji sa resornim republičkim ministarstvima i organima lokalne samouprave pripremila Program za reintegraciju Roma, koji čine, kao što je već pomenuto, zančajan broj povratnika. Najčešći problemi na koje se, pri tome, na-

ilazi, predstavlja veliki broj Roma koji se u zemlju vraćaju gotovo bez ikakve imovine, njihov smeštaj, problemi u vezi sa zapošljavanjem i sl.

Kao početnu fazu primene tog programa, a ujedno i kao pomoć svim licima koja se u skladu sa zaključenim sporazumima o readmisiji vraćaju u našu zemlju, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, kao resorni organ na nivou Državne zajednice, otvorilo je poseban Biro za readmisiju, čiji je zadatak da daje uputstva i pravne savete svim povratnicima, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, kao i da im pruža drugu pomoć iz delokruga rada Ministarstva.

Polazeći od Programa za reintegraciju Roma, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava takodje koordinira rad grupe za pripremu akcionih planova i za pružanje novih mogućnosti Romima u oblastima zapošljavanja, stanovanja, zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, medija, informisanja, kulture i političkog predstavljanja.

Državna zajednica preko svog resornog organa Ministarstva za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa regionalnom inicijativom MARRI, čiji je mandat aktivnost u domenu migracija i azila, priprema Strategiju za reintegraciju povratnika iz Zapadne Evrope koji se u zemlju vraćaju po osnovu ugovora o readmisiji. Ta strategija će obuhvatiti sledeće oblasti: informisanje povratnika o tome gde, kako i kome mogu da se obrate za pomoć; pribavljanje ličnih dokumenata; nostrifikaciju diploma; otvaranje odeljenja u školama za potrebe dece povratnika za učenje jezika; smeštaj; zapošljavanje; socijalnu zaštitu i zdravstvenu zaštitu.

Kad ova strategija bude usvojena, država će, u skladu sa svojim finansijskim mogućnostima, izdvojiti odgovarajuća budžetska sredstva za njenu realizaciju.

Kada se, međutim, radi o pomoći koja bi trebalo da se pruža povratnicima od strane zemalja iz kojih se oni vraćaju, daleko najveći broj država sa kojima je naša zemlja potpisala sporazume o readmisiji, nije želeo da preuzme obavezu učešća u njihovoj finansijsko-socijalnoj reintegraciji. S druge strane, retke su zemlje koje su prihvatile vrlo načelnu obavezu učešća u reintegraciji, a pomoć su svele na finansiranje određenih manjih projekata, ali ne i na neposrednu, konkretnu pomoć samim povratnicima.

Imajući ovo na umu, ističe se da bi bila više nego dobrodošla svaka pomoć koju bi pružile države iz kojih se ta lica vraćaju. Pri tome se posebno skreće pažnja na činjenicu da je naša zemlja devedesetih godina prošla kroz ogromne probleme i teškoće, koje su uzrokovale drastičan pad privredne aktivnosti i životnog standarda ukupnog stanovništva, tako da će ona bez odgovarajuće pomoći, sama teško moći da obezbedi uslove neophodne za uspešnu socijalno-ekonomsku reintegraciju povratnika.

Na kraju, trebalo bi ukazati da će sa predstojećim prijemom nekih zemalja regiona u Evropsku uniju (reč je o Rumuniji i Bugarskoj, koje bi 1. januara 2008. godine trebalo da postanu punopravne članice Unije), kao i kasnijim ulaskom nekih drugih zemalja regiona u tu evrpsku asocijaciju (Hrvatska i Makedonija, koje su nedavno stekle status zemalja kandidata za ulazak u Uniju), Srbija i Crna Gora zajedno sa Bosnom i Hercegovinom i Albanijom, postati granična zemlja Evropske unije u regionu. Na taj način će njene obaveze u pogledu sprečavanja nelegalnih migracija, pa i zaključivanja i sprovođenja sporazuma o readmisiji, postati još značajnije i veće.

EVROPSKI STANDARDI SLOBODE KRETANJA

Žaklina NOVIČIĆ¹

Sloboda kretanja ljudi je, pored slobode protoka roba, usluga i kapitala, jedna od „velikih sloboda” koje su bile prvobitni motiv evropske integracije. Koncept slobode kretanja u pravu Evropske unije (EU) menjao je i širio svoje značenje tokom vremena, od prvobitnog prava radnika na slobodno kretanje, do ličnog i osnovnog prava građana EU. Danas je pravo na kretanje i boravak građana EU u drugim državama članicama neuslovljeno u pogledu trajanja do tri meseca, ali u pogledu kretanja i boravka dužeg od tri meseca, sloboda kretanja u EU ni danas nije neuslovljeno i neograničeno pravo.

Pored ovog unutrašnjeg aspekta, u pravu EU se pod idejom slobode kretanja razvija i regulativa vezana za prelazak spoljnih granica EU, granica koje države članice dele sa trećim zemljama (nečlanicama EU), odnosno regulativa vezana za pitanja viza, azila i imigracije. Ovaj tekst će se prvenstveno baviti politikom viza EU, i posebno uslovima i mogućnostima za liberalizaciju politike viza EU prema trećim zemljama.

Unutrašnji aspekt slobode kretanja u pravu EU

Sadržaj slobode kretanja u pravu EU širio se od ekonomskog ka političkom, u skladu sa funkcionalističkom logikom evropske integracije. Sloboda kretanja je prvenstveno značila pravo radnika na kretanje i boravak u drugim državama članicama EU u cilju obavljanja posla, a razvila se u lično pravo svakog građana EU.² Međutim, postoje bitne razlike u pogledu trajanja prava na slobodno kretanje: kretanje i boravak do tri meseca je neuslovljen, dok kretanje i boravak preko tri meseca podleže izvesnim uslovima.

¹ Žaklina Novičić, istraživač u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

² Ovaj deo rada predstavlja skraćenu i ažuriranu verziju ranije objavljenog rada: Žaklina Novičić, „Sloboda kretanja ljudi u pravu EU”, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, vol. LV, br. 1, 2003, str. 57–88.

Slobodno kretanje lica kao načelo jedinstvenog tržišta

Slobodno kretanje lica je u prvoj fazi razvoja evropske integracije (od 1957. do sredine 80-tih godina) isključivo privredno-pravno načelo koje ima za cilj ukidanje prepreka za kretanje ljudi kao faktora proizvodnog procesa, i stvaranje zajedničkog tržišta radne snage, roba, usluga i kapitala zemalja članica tada Evropske ekonomske zajednice (EEZ).

Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, ili Rimski ugovor iz 1957. godine određuje uspostavljanje zajedničkog tržišta (*common market*) kao jednog od opštih ciljeva evropske integracije, ne definiše ga ali propisuje da se „delatnosti Zajednice” ostvaruju „ukidanjem između država članica prepreka za slobodno kretanja robe, radne snage, usluga i kapitala”.³ Niz daljih odredbi Rimskog ugovora, koje su uglavnom do danas ostale nepromenjene, propisuje ukidanje ograničenja za kretanja motivisana ekonomskom svrhom, tj. kretanja određenih ekonomskih kategorija lica. Radnici, odnosno zaposlena lica koja obavljaju posao za određenu naknadu — za ili pod nadzorom drugog lica (bave se tzv. nesamostalnim zanimanjem, bez obzira da li je u pitanju menadžerski ili fizički posao) jedina su kategorija lica čija je sloboda kretanja regulisana eksplicitno Rimskim ugovorom.⁴ Radnici su dobili pravo ulaska i boravka u prihvatnoj državi članici u cilju zapošljavanja i obavljanja posla, i pravo da se zadržavaju na teritoriji prihvatne države nakon prestanka radnog angažovanja u njoj.

Savet i Komisija su, na osnovu ovlašćenja koja su im data Rimskim ugovorom, izvedenim aktima (tzv. Sekundarno ili izvedeno zakonodavstvo), usvojenim krajem 60-ih i početkom 70-ih godina, konkretizovali značenje slobode kretanja radnika. Najveći značaj ima Uredba Saveta br. 1612/68 koja operacionalizuje ugovorni princip zabrane svake diskriminacije (princip jednakog/nacionalnog tretmana) između radnika država članica po osnovu državljanstva, a u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i ostalih uslova rada.⁵ Istovremeno, Savet je Direktivom br. 68/360 propisao režim korišćenja prava na ulazak i boravak, odnosno uslove i proceduru ulaska radnika na teritoriju prihvatne države članice, i boravka u njoj tokom radnog angažovanja, a Komisija je ovo dopunila Uredbom br. 1251/70, kojom reguliše uslove i administrativne formalnosti vezane za produženje boravka radnika u prihvatnoj državi članici i nakon prestanka zaposlenja u njoj.⁶

³ *Treaty establishing the European Economic Community*, potpisan 25. marta 1957. godine, stupio na snagu 1. januara 1958.

⁴ Ugovor o osnivanju EZ ne definiše pojam radnika, a ovakvo određenje kategorije radnika proizlazi iz sekundarnog zakonodavstva i tumačenja Suda pravde. Vidi: Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 133.

⁵ “Council Regulation (EEC) 1612/68 of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community”, *Official Journal of European Communities*, L 257, 19/10/1968, pp. 2-20.

⁶ “Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers”, *Official Journal of European Communities*, L 257, 19/10/1968, pp. 2-12. “Regulation (EEC) 1251/70 of the Commission of 29 June 1970 on the right of workers to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State”, *Official Journal of European Communities*, L 142, 30/06/1970, p. 24.

Na osnovu odredaba Rimskog ugovora, takođe nepromenjenih do danas, pravo na slobodno kretanje uživaju i „lica koja obavljaju samostalnu delatnost ličnim radom, ili osnivaju ili upravljaju preduzećima, firmama ili trgovačkim društvima” ili tzv. samozaposlena lica, kao i lica koja pružaju/koriste usluge, s tim što je njihovo pravo slobodnog kretanja izvedeno iz slobode uspostavljanja vlastite delatnosti ili tzv. slobode/prava nastanjivanja, i iz slobode vršenja usluga unutar Zajednice. Nadležnost u pogledu donošenja mera u cilju ostvarivanja slobode uspostavljanja vlastite delatnosti i liberalizacije usluga, Savet je primenio sredinom 70-ih, i doneo dve direktive pod brojevima 73/148 i 75/34, kojima je precizirana i razlika između ove dve kategorije lica: ukidanje ograničenja kretanja i boravka važi za lica koja pružaju/koriste usluge samo u periodu trajanja takve usluge.⁷

Uporedo sa određivanjem kruga nosilaca prava na slobodno kretanje i ukidanjem ograničenja za njihovo kretanje, organi EU su propisivali uslove pod kojima se sloboda kretanja može ograničiti. Najpre treba istaći da sam Rimski ugovor izuzima lica radno angažovana u javnoj upravi od dejstva principa slobodnog kretanja, time i principa jednakog/nacionalnog tretmana, a slična mogućnost ograničenja slobode kretanja, odnosno diskriminacije državljana drugih država članica u odnosu na vlastite državljane, predviđena je i za lica koja uspostavljaju vlastitu delatnosti i obavljaju usluge ukoliko su aktivnosti kojima se bave makar i povremeno povezane sa „vršenjem javnih ovlašćenja”.⁸ Osim ovog ograničenja, slobodi kretanja zaposlenih, samozaposlenih, i lica koja pružaju/koriste usluge mogu se suprotstaviti i razlozi „javne politike, javne bezbednosti i javnog zdravlja”. Sadržaj i procedura ograničenja slobode kretanja iz navedenih razloga su određeni Direktivama Saveta pod brojevima 64/221, 72/194 i 75/35.⁹

⁷ “Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services”, *Official Journal of European Communities*, L 172, 28/06/1973, pp. 14-16; “Council Directive 75/34/EEC of 17 December 1974 concerning the right of nationals of a Member State to remain in the territory of another Member State after having pursued therein an activity in a self-employed capacity”, *Official Journal of European Communities*, L 014, 20/01/1975, pp. 10-13.

⁸ Misli se na kretanja u cilju obavljanja poslova u javnoj upravi, odnosno na poslove koji podrazumevaju vršenje javne vlasti i obezbeđenje opšteg interesa od strane države ili lokalnih organa vlasti. Na sve ostale poslove u javnom sektoru primenjuje se jednak tretman. Prema: “Report of the High Level Panel on the free movement of persons, chaired by Mrs Simone Veil”, presented to the Commission on 18 March 1997, Internet, 01/07/2002, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/people/hlp/hlpen.pdf, p. 34.

⁹ “Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health”, *Official Journal of European Communities*, L 56/04/1964, pp. 850-857. “Council Directive 72/194/EEC of 18 May 1972 extending the scope of Directive 4/221/EEC to workers exercising the right to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State”, *Official Journal of European Communities*, L 121, 26/05/1972, p. 32. “Council Directive 75/35/EEC of 17 December 1974 extending the scope of Directive 64/221/EEC on the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health to include nationals of a Member State who exercise the right to remain in the territory of another Member State after having pursued therein an activity in a self-employed capacity”, *Official Journal of European Communities*, L 14, 20/01/1975, p. 14.

Ukidanje, na nivou EU, ograničenja za kretanja koja nisu motivisana ekonomskom svrhom, praktično je počelo i bez formalnog uvođenja „građanstva Unije”, a u skladu sa uvođenjem ambicioznijih, političkih ciljeva integracije, sredinom 80-tih godina prošlog veka, nakon usvajanja Jedinog evropskog akta, kojim je zajedničko tržište preimenovano u unutrašnje tržište (*internal market*), direktno definisano kao „područje bez unutrašnjih granica na kome su obezbeđeni slobodno kretanje lica i promet robe, usluga i kapitala”, i propisano da će u cilju njegovog postepenog uspostavljanja Zajednica doneti mere do 31. decembra 1992. godine.¹⁰ Zatim je Svet, početkom 90-tih godina, pravo na slobodno kretanje proširio i na penzionere koji to pravo nisu koristili za vreme svog radnog veka (Direktiva br. 90/365), na studente u vreme studiranja (Direktiva br. 93/96), i konačno na sve ostale kategorije lica koje ovo pravo ne uživaju na osnovu do tada usvojenih odredbi komunitarnog prava (Direktiva br. 90/364).¹¹ Međutim, iako se dopušta ekonomski nemotivisan boravak ovih kategorija lica u prihvatnoj državi, on se materijalno uslovljava: lica u pitanju moraju posedovati materijalna sredstva dovoljna da spreče opterećenje sistema socijalnog osiguranja prihvatne države, kao i zdravstveno osiguranje u pogledu svih rizika u prihvatnoj državi.

Rezimirano, na osnovu prava EU, pravo na boravak duži od tri meseca u državi članici koja nije zemlja njihovog porekla mogu uživati lica koja: a) su angažovana u lukrativnoj delatnosti u svojstvu zaposlenog ili samozaposlenog lica, i to kad putuju u prihvatnu državu članicu da bi se tamo radno angažovala, ili kad su okončala svoj radni angažman u njoj; b) poseduju dovoljno materijalnih sredstava, kao i zdravstveno osiguranje koje pokriva sve rizike u prihvatnoj državi.¹² Na osnovu dokumenata kojima lica u pitanju dokazuju da ispunjavaju propisane uslove, izdaje se dozvola boravka kao dokaz prava boravka dužeg od tri meseca. Dozvola boravka važi 5 godina nakon čega se automatski obnavlja, s tim što se nakon dve godine od lica koja nisu angažovana u lukrativnoj aktivnosti može tražiti provera i obnavljanje njene validnosti. Za korišćenje prava na kratki boravak (do tri meseca), ne zahtevaju se ni posebni uslovi ni posedovanje dozvole boravka, već samo prijava boravišta nadležnim organima prihvatne države članice.

Praktično tumačenje i sprovođenje ovih propisa često je bilo predmet pred Sudom pravde EU, koji je naglašavao da dozvola boravka ima čisto deklarativno dej-

¹⁰ *Single European Act*, potpisan 3. decembra 1985. godine a stupio na snagu 1. jula 1987.

¹¹ “Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity”, *Official Journal of European Communities*, No L 180, 13/07/1990, pp. 28–29. “Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students”, *Official Journal of European Communities*, L 180, 18/12/1993, pp. 59–60. Presudom Suda pravde od 07. 07. 1992. poništena je i zamenjena prethodna direktiva koja se odnosila na studente — Direktiva Saveta br. 90/366 od 28. 06. 1990. (presuda u slučaju C-295/90). “Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence”, *Official Journal of European Communities*, L 180, 13. 07. 1990, pp. 26–27.

¹² Iznos dovoljnih sredstava se određuje (osim u slučaju studenta) kao iznos veći od najnižeg nivoa sredstava koje prihvatna država daje kao socijalno osiguranje svojim državljanima, uzimajući u obzir lične okolnosti lica u pitanju, a ako prethodno nije primenjivo, dovoljna sredstva su iznos veći od minimalne socijalne penzije u prihvatnoj državi članici.

stvo, ona nije autorizacija, već prost dokument koji obaveštava o prethodno postojećem pravu, pravu propisanom Ugovorom ili, u određenim slučajevima, aktima sekundarnog zakonodavstva, koje je, stoga, stečeno i bez obzira na to da li je nadležna vlast prihvatne države izdala dozvolu boravka. Dozvola boravka se ipak zahteva kao dokaz da je lice u pitanju nosilac prava na kretanje i boravak duži od 3 meseca.

Opisana regulativa je *summa summarum* komunitanog zakonodavstva u oblasti slobode kretanja lica do uvođenja građanstva EU.¹³

Pravo na slobodno kretanje građana EU

Ugovorom iz Maastrichta (1992) zamisao slobode kretanja stavljena je u novi pravni i politički kontekst.¹⁴ Ovim ugovorom je u Ugovor o osnivanju EZ uneta grupa odredaba pod naslovom „Građanstvo Unije”. „Svi građani Unije”, pri čemu je građanin Unije svako lice koje ima državljanstvo neke države članice, dobili su, „pravo da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica”. Sloboda kretanja lica je, na ovaj način, od karakteristike unutrašnjeg tržišta, postala individualno „pravo svakog građanina Unije na slobodno kretanje i boravak unutar teritorije država članica”. Međutim, nastavak ove odredbe je paragraf koji obavezuje na „poštovanje ograničenja i uslova postavljenih ovim ugovorom i merama za njegovo sprovođenje”, što praktično znači „vraćanje na odredbe koje su postojale i pre Ugovora iz Maastrichta” odnosno, da krug korisnika, sadržaj i ograničenja slobode kretanja nisu suštinski promenjeni.

To potvrđuje i Evropska komisija u Drugom izveštaju o građanstvu Unije, tvrdnjom da odredbe o građanstvu Unije ne obrazuju sveobuhvatni pravni osnov iz koga proističu sva prava vezana za slobodu kretanja građana Unije, da one ne mogu da zamene ostale postojeće pravne osnove koji se odnose na specifične kategorije lica, u odnosu na koje postojeće sekundarno zakonodavstvo postavlja razlike i ograničenja, i da pomenute odredbe treba revidirati, što suštinski do danas nije učinjeno.¹⁵

Koristeći svoje pravo zakonodavne inicijative u oblasti slobode kretanja, Komisija je predložila Savetu i Parlamentu, u maju 2001. godine, usvajanje Direktive kojom bi se izvršila kodifikacija postojećih 11 instrumenata sekundarnog zakonodavstva o slobodni kretanja.¹⁶ Uz to, Komisija predlaže i značajne novine. U pogledu

¹³ Pomenutih 11 instrumenata sekundarnog zakonodavstva i Komisija identifikuje kao osnovne dokumente iz oblasti slobode kretanja. “Second report of the European Commission on Citizenship of the Union”, Internet, 01/07/2002, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/report/citen.htm.

¹⁴ *Treaty on European Union*, potpisan 7. februara 1992. godine, stupio na snagu 1. novembra 1993.

¹⁵ “Second report of the European Commission on Citizenship of the Union”, op. cit. Ugovornim revizijama iz Amsterdama (*Treaty of Amsterdam*, potpisan 2. decembra 1997, stupio na snagu 1. maja 1999) i Nice (*Treaty of Nice*, potpisan 26. februara 2001, stupio na snagu 1. februara 2003) menjala se samo procedura odlučivanja u ovim pitanjima.

¹⁶ COM(2001) 257 final, “Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States”, presented by the Commission of the European Communities, *Official Journal of European Communities*, C 270 E, 25/09/2001, pp. 150–160.

kratkog boravka do tri meseca, Komisija predlaže da se njegovo trajanje produži na šest meseci. U pogledu dužeg boravka Komisija predlaže ukidanje dozvole i za boravak duži od 6 meseci. U tom slučaju bi bila dovoljna samo potvrda da je boravak prijavljen nadležnim vlastima, tzv. sertifikat o registraciji.¹⁷ Uslov za zaposlena i samozaposlena lica i dalje bi bila angažovanost u lukrativnoj delatnosti, koja bi se dokazivala jednostavnim izjavom dato u dobroj veri — *bona fide* izjavom. Za one koji ne rade pravo boravka bi prve četiri godine boravka u prihvatnoj državi članici nastavilo da zavisi od posedovanja dovoljnih materijalnih sredstava i zdravstvenog osiguranja, što bi se, takođe, dokazivalo prostom *bona fide* izjavom. Ovaj zahtev je Predlogom direktive o pravu na slobodno kretanje olakšan utoliko što se iznos dovoljnih sredstava više ne određuje Direktivom i što ga države ne mogu fiksirati.

Predlog direktive o pravu na slobodno kretanje uvodi i novi koncept — pravo trajnog boravka nakon četiri godine kontinuiranog i legalnog boravka u prihvatnoj državi članici, posle koga lica u pitanju više ne podležu uslovljavanju i ograničenjima u korišćenju ovog prava, što ih praktično izjednačava sa državljanima prihvatne države. Komisija kao predlagač smatra da su četiri godine dovoljan period da lica u pitanju postanu integralni deo zajednice u kojoj žive, i da ovo pravo zato predstavlja ključni element razvoja „socijalne kohezije” u Uniji.

Unapređenja slobode kretanja kao faktora „socijalne kohezije” u EU u suprotnosti je sa ozbiljnim problemima nezaposlenosti u državama članicama. Na ovaj „paradoksalni zadatak” ukazano je i Izveštajem Panela na visokom nivou, koji je Komisiji poslužio kao osnov za Predlog direktive o slobodi kretanja iz 2001. godine. Panel je 1997. godine istakao još jedan suštinski problem vezan za ostvarivanje slobode kretanja u EU — na činjenicu da je ukupan broj građana EU koji borave na teritoriji države članice različite od države svog porekla tada bio 5, 5 miliona, što je predstavljalo, svega 1, 5 procenat od ukupnog broja stanovnika EU (370 miliona).¹⁸

Spoljni aspekt slobode kretanja u pravu EU

Ostvarivanje slobode kretanja, bez obzira da li je njegova svrha funkcionisanje zajedničkog tržišta ili obezbeđenje ličnog prava pojedinaca/građana Unije, podrazumeva postepeno ukidanje graničnih kontrola unutar prostora koji se integriše, a logična posledica ovog procesa je potreba pojačane kontrole na spoljašnjim granicama istog, i potreba usklađivanja politika država članica i u pitanjima koja su vezana za prelazak spoljnih granica, kao što su pitanja viza, azila, i uopšte pitanja useljavanja/imigracije.

Nagoveštaj stvaranja nadležnosti EZ u ovim pitanjima dolazi sa Jedinstvenim evropskim aktom, ali je nemogućnost da se postigne konsenzus svih članica o ovim pitanjima, dovela do razvoja saradnje manjeg broja članica, i to na međudržavnom

¹⁷ Dozvola boravka ostala bi obavezan dokument za članove porodice građana Unije koji nisu državljani država članica.

¹⁸ “Report of the High Level Panel on the free movement of persons, chaired by Mrs Simone Veil”, op. cit, p. 8.

nivou, dakle van institucionalnog okvira EZ/EU, i konkretno u okviru tzv. Šengenskog sistema slobode kretanja.¹⁹ Ali i na nivou EU se postepeno razvijala politika u oblastima vezanim za spoljašnji aspekt slobode kretanja.

Tako je Ugovorom iz Maastrichta, kojim je pravo na slobodno kretanje unutar EU postavljeno u nešto drugačiji pravno-politički kontekst, organima EU data određena nadležnost u politici viza: uvođenjem člana 100c u Ugovor o osnivanju EZ komunitarni organi su dobili nadležnost za ustanovljenje zajedničkih viznih listi, kao i nadležnost u pogledu utvrđivanja jedinstvenog formata vize.

Na postavljenom pravnom osnovu Savet je 1995. godine usvojio prvu viznu uredbu — Uredbu br. 2317/95, kojom se propisuje obaveza posedovanja vize za kratki boravak za državljane oko 100 trećih zemalja.²⁰ Preciznije, u Aneksu ove Uredbe navedeno je 98 država i tri entiteta (teritorijalne vlasti koje kao države ne priznaju sve države članice EU), i tu je, uz Tajvan i BJR Makedoniju, bila navedena i SR Jugoslavija. Države članice EU tada nemaju obavezu da usaglase svoje vizne režime u pogledu trećih zemalja koje nisu navedene u „crnoj” viznoj listi EU. Zbog povrede procedure Uredba iz 1995. godine je poništena i zamenjena Uredbom br. 574/1999.²¹ U pogledu zemalja nabrojanih u „crnoj” viznoj listi druga vizna uredba se suštinski ne razlikuje od prethodne. Novina je, recimo, „unapređenje” SR Jugoslavije, kao i BJR Makedonije, iz „entiteta” u „države” na „crnoj” viznoj listi.

Međutim, do sredine 90-ih godina nastale su i vizne *liste* („crna”, „bela” i „siva”) primenom Šengenskih sporazuma, i one su važile za manji broj zemalja EU. Na „crnoj” šengenskoj viznoj listi bilo je oko 30 trećih zemalja više nego na „crnim” viznim listama iz Uredbi Saveta. Uz to, države članice Šengenskih sporazuma usaglasile su i „belu” viznu listu sa oko 40 trećih zemalja oslobođenih viznog režima. „Sivu” šengensku viznu listu činila su imena trećih zemalja za koje su samo neke države članice Šengenskih sporazuma uvele vizni režim.²² Nepodudarnost listi, šengenskih i liste EU, rezultat je različitog članstva ovih aranžmana, odnosno posebnog položaja Velike Britanije, koja nije pristupila Šengenskim sporazumima a istovreme-

¹⁹ Šengenski sistem je poseban međudržavni aranžman, bez odlika nadnacionalnosti koje odlikuju pravni aranžman EU. Sistem se zasniva na Sporazumu između vlada država Beneluksa, Savezne Republike Nemačke i Francuske Republike o postepenom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (potpisan 14. VI 1985) i Konvenciji o primeni Sporazuma iz Šengena (potpisana 19. VI 1990, stupila na snagu 26. III 1995). Više u: Žaklina Novičić, „Sloboda kretanja ljudi u pravu EU”, op. cit. Videti i: Žaklina Novičić, „Ugovor Šengen III”, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2005, br. 13, str. 75–79.

²⁰ “Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States”, *Official Journal of European Communities*, L 234, 03. X 1995, pp. 1–3.

²¹ “Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States”, *Official Journal of European Communities*, L 72, 18/03/1999, pp. 2–5.

²² Šengenske vizne liste vidi u: “Decision of the Executive Committee of 28 April 1999 on the definitive version of the Common Manual and the Common Consular Instructions”, SCH/Com/ex (99) 13, *Official Journal of European Communities*, L 176, 10/07/1999, pp. 344–346.

no je sprečavala da se na „crnu” viznu listu EU stave zemlje Komonvelta sa kojima ona održava režim slobode putovanja.

Ugovor iz Amsterdama (1997) pravno je pojasnio situaciju i otvorio put za harmonizaciju šengenskih sa viznim listama EU. Prvi napredak ostvaren je postavljanjem pravnog osnova za integrisanje Šengenskih tekovina u pravni sistem EU. Zatim, ovom ugovornom revizijom pravno je formalizovan položaj izuzeća ili neučestvovanja (*opt out*) Velike Britanije (kao i Irske i Danske) i mogućnost tzv. bliže saradnje manjeg broja država članica u okviru institucionalnog sistema EU. Najzad, Amsterdamskim ugovorom se proglašava „postepeno stvaranje prostora slobode, bezbednosti i pravde”, a u tu svrhu član 100c UEZ je ukinut, ali su pitanja viza, sada uz pitanja azila, prelaska spoljnih granica i imigracije uopšte, dobila čitav odeljak u Ugovoru o osnivanju EZ (Naslov IV: Vize, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica). Novi naslov IV predstavlja pravni osnov, između ostalog, i proširene nadležnosti organa EU u politici viza. Savet je sada dobio ovlašćenje da odluči (nakon predloga Komisije i konsultacija Parlamenta) ne samo o „crnoj”, već i o „beloj” viznoj listi, što praktično znači da više ne postoji treća zemlja u odnosu na koju države članice imaju suverenu moć da unilateralno odluče da li da uvedu vizni režim ili ne (osim ako prethodno ne zauzmu poziciju izuzeća, što u oblasti slobode kretanja i dalje koriste Velika Britanija, Irska i, u određenim slučajevima, Danska).

Nakon Amsterdama, u martu 2001. godine usvojena je Uredba Saveta br. 539/2001.²³ Vizne liste koje ona sadrži uglavnom se podudaraju sa šengenskom „crnom” i „belom” viznom listom: U Aneksu I ove uredbe navodi se 131 treća zemlja i tri entiteta koji podležu režimu viza EU, dok se u Aneksu II navode 43 treće zemlje i dva entiteta oslobođena režima viza EU. Uredba br. 539/2001 je amandirana dva puta do danas uredbama Saveta pod brojevima 2414/2001 č 453/2003.²⁴

U predlogu za Uredbu Saveta br. 539/2001, Komisija navodi da pri odlučivanju da li su državljani treće zemlje podvrgnuti režimu viza EU ili izuzeti od njega, u obzir treba uzeti niz kriterijuma, od kojih su glavni: a) ilegalna imigracija: vizna pravila predstavljaju osnovni instrument kontrole migracionih tokova; b) javna politika: uvođenje režima viza može da bude odgovor na ozbiljnost, zakonomernost i teritorijalni obuhvat određenih formi kriminala; c) međunarodni odnosi: izbor viznog režima u pogledu date treće zemlje može biti sredstvo naglašavanja određene vrste

²³ “Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement”, *Official Journal of European Communities*, L 81, 21. III 2001, pp. 1–7.

²⁴ “Council Regulation (EC) No 2414/2001 of 7 December 2001 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of Member States and those whose nationals are exempt from that requirement”, *Official Journal of European Communities*, L 327, 12/12/2001, pp. 1–2. “Council Regulation (EC) No 453/2003 of 6 March 2003 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement”, *Official Journal of European Communities*, L 069, 13. III 2003, pp. 10–11.

odnosa koju Unija namerava da ustanovi ili da održi sa tom zemljom.²⁵ Komisija u istom dokumentu ističe i to da se, s obzirom na krajnju raznolikost situacija u trećim zemljama i njihovih odnosa sa EU i državama članicama, postavljeni kriterijumi ne mogu primeniti automatski, i da će se kao instrument odlučivanja oni koristiti fleksibilno, pragmatično, i od slučaja do slučaja.

Uvid u sadržaj viznih listi EU ne dozvoljava pouzdano zaključivanje o tome koji deo kog kriterijuma je primenjen kod svake pojedinačne zemlje. Jedan od pokušaja generalizacije zemalja na viznim listama EU zaključuje: da je na „crnoj” viznoj listi skoro cela Afrika, da je većina južnoameričkih zemalja španskog i portugalskog govornog područja na „beloj” viznoj listi (izuzetak su Kolimbija i Peru), da nijedna zemlja sa primarno islamskom populacijom nije na „beloj” viznoj listi (uz izuzetak Bruneja), i da su sve male ostrvske zemlje Pacifika na „crnoj” viznoj listi.²⁶ Stoga autor ove generalizacije upozorava da vizne liste mogu sugerisati da pri njihovom formiranju prvi „nivo privilegija ili diskriminacije” predstavljaju rasa i religija, a drugi bogatstvo. I mnoge grupe za zaštitu ljudskih prava kao i UNHCR kritikovale su pristup i princip stvaranja „Evropske tvrđave” (*Fortress Europe*). Kritici je izložen i nedostatak transparentnosti pri formiranju listi, odnosno nedostatak zvaničnog izveštaja koji bi objasnio poziciju svake zemlje ponaosob. Izveštaji postoje samo u slučaju Rumunije i Bugarske, pa se oni uzimaju kao osnova analize kriterijuma za liberalizaciju režima viza EU.

Treba istaći to da se ukidanje viznog režima EU prema trećim zemljama vrši na osnovu procene stanja svake od njih u tri ključne oblasti — procene koju vrše organi EU: Komisija podnosi predlog, Parlament daje svoje mišljenje, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove postiže politički dogovor, a konačnu odluku formalizovanu kao uredbu donosi Savet opštih poslova EU.

*Liberalizacija viznog režima EU prema trećim zemljama:
slučaj Bugarske i Rumunije²⁷*

Obavezni vizni režim EU za Rumuniju i Bugarsku ustanovljen je 1995. godine Uredbom Saveta br. 2317/95. Prema danas važećoj viznoj uredbi iz 2001. godine (539/2001) Bugarska i Rumunija su „skinute” sa „crne”, odnosno navedene u „beloj” viznoj listi. Komisija, koja je predložila ukidanje viznog režima za Bugare i Rumune, navela je da je do konačnog zaključka o značajnom napretku ove dve zemlje u ispu-

²⁵ COM(2000) 27 final – 2000/0030 (CNS), “Proposal for a Council Regulation listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement”, *Official Journal of European Communities*, C 177 E, 26. VI 2000, pp. 1–5.

²⁶ Elspeth Guild, *Moving the Borders of Europe*, Publicaties Faculteit der Rechtsgeleerdheid, University of Nijmegen, Internet, 01/04/2003, <http://www.jur.kun.nl/cmr/articles/oratieEG.pdf>.

²⁷ Ovaj deo rada predstavlja skraćenu verziju već objavljenog teksta: Žaklina Novčić, „Liberalizacija režima viza Evropske unije prema trećim zemljama: slučaj Rumunije i Bugarske”, *Evropsko zakonodavstvo*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003, br. 6, str. 80–84.

njenju postavljenih uslova EU došla na osnovu dva izveštaja.²⁸ U ovim izveštajima je izložen pregled pravnih, finansijskih i operativnih instrumenata kojima ove dve zemlje raspolažu u pogledu kontrole granica, suzbijanja ilegalnih migracija i repatrijacije svojih državljana ilegalno nastanjenih u državama članicama EU. Komisija je istakla i to da je drugi razlog predloga za ukidanje viznog režima za državljane ove dve zemlje to što je proces proširenja EU ušao u odlučujuću fazu, i što su pregovori o prijemu u EU započeli i sa Bugarskom i Rumunijom.

Ukidanje viznog režima za bugarske državljane je potpuno i konačno nastupilo sa stupanjem na snagu Uredbe iz 2001. godine (aprila 2001). Rumunija je, međutim, iako se formalno našla na „beloj” viznoj listi, bila uslovljena još jednim izveštajem Komisije, još jednim predlogom Komisije za reviziju Uredbe iz 2001, i novom odlukom u formi Uredbe Saveta (Uredba Sabeta br. 2414/2001), pa je ukidanje viznog režima za Rumune konačno nastupilo sa više od pola godine kašnjenja za Bugarima — početkom 2002. godine.²⁹

Najopštije govoreći, osnovni cilj EU je bio da se, pre nego što otvori svoje granice za slobodan ulazak Bugara i Rumuna, zaštiti od ilegalne imigracije kojoj bi Bugarska i Rumunija bile ili zemlje porekla ili zemlje tranzita. U najkraćem, EU je tražila od ovih zemalja: da regulišu problem postojeće ilegalne imigracije (putem readmisionih ugovora), i da se obezbede od budućih ilegalnih migracija (efikasnom kontrolom granica, pouzdanim putnim dokumentima, ujednačavanjem svog viznog režima prema trećim zemljama sa evropskim viznim režimom). Kao kandidati za liberalizovan vizni režim EU, Bugarska i Rumunija su sprovele i niz konkretnih mera.

a) Repatrijacija

U obe zemlje je bio na snazi (ili u procesu ratifikacije) niz ugovora o readmisiji, i repatrijaciji (povratku u državljanstvo). To su bilateralni ugovori koji regulišu povratak ilegalnih rezidenata u zemlju porekla. Ovakve ugovore dve zemlje su zaključile sa skoro svim zemljama EU, sa nekolicinom kandidata za članstvo u EU, sa ostalim trećim zemljama (posebno onim sa visokim migratornim potencijalom), kao i međusobno.

Obaveza povratka u zemlju porekla se obično odnosi na državljane ugovornih strana. Međutim, Rumunija je readmisionim ugovorima sa određenim brojem zema-

²⁸ COM(2001) 61 final, Volume I: “Report from the Commission to the Council regarding Bulgaria in the perspective of the adoption of the Regulation determining the list of third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt of that requirement”, Volume II “Intermediate Report on Visa Issues – Romania”, Brussels, 02. 02. 2001. Internet, 01/03/2003, http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2001/com2001_0061en02-01.pdf.

²⁹ COM(2001) 361 final, “Report from the Commission to the Council – Exemption of romanian citizens from visa requirement”, Brussels, 29/06/2001. Internet: 01/03/2003, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2001/com2001_0361en01.pdf. COM(2001) 570 final — 2001/0231 (CNS), “Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement”, *Official Journal of European Communities*, C 25 E, 29. I 2002, p. 495.

lja preuzela i šire obaveze. Naime, ona se obavezala da će primiti nazad i ilegalne imigrante koji ne poseduju važeće dokumente ukoliko se pretpostavlja da su rumunski državljani, kao i državljane trećih država ukoliko vlasti zainteresovane prihvatne države dokažu da je lice u pitanju došlo sa rumunske teritorije.

Komisija je svojim izveštajima upozorila Rumuniju da je neodrživa uprošćena procedura odricanja od rumunskog državljanstva koju rumunski državljani koriste u zemljama EU i time zatvaraju put za svoj povratak u zemlju porekla. Rumunija se obavezala da će ukinuti svojim državljanima mogućnosti odricanja od državljanstva, osim u slučajevima kad su drugo državljanstvo već stekli, itd.

U cilju implementacije readmisionih ugovora i međunarodne saradnje na suzbijanju ilegalne imigracije Rumunija je sa određenim brojem članica EU zaključila i bilateralne ugovore o postavljanju tzv. atašea za unutrašnje poslove ili policijskih oficira za veze (*home affairs attaches/police liaison officers*). Ova lica Rumunija šalje u svoja diplomatska predstavništva u državama članicama EU, na ograničeni vremenski period (1–3 meseca) i sa statusom vojnog atašea.

b) Politika viza

U obe zemlje je u trenutku odluke o ukidanju viznog režima bio u toku proces ujednačavanja sa viznom politikom EU. Bugarska je uvela vizni režim za državljane niza zemalja (npr. Bosne i Hercegovine, Ukrajine, Rusije), dok je do daljnjeg zadržala režim slobodnog putovanja za državljane SR Jugoslavije (Srbije i Crne Gore) i BJR Makedonije. Rumunska vlada se obavezala da će uvesti vizni režim za Ruse i Ukrajince pre kraja 2001. godine (unilateralno, ukoliko se do ovog perioda ne postigne bilateralni sporazum sa ovim zemljama), da će za Moldavce uvesti obevezu posedovanja pasoša pri ulasku u Rumuniju (na osnovu bilateralnog ugovora između Rumunije i Moldavije državljani dve zemlje su zajedničku granicu prelazili samo na osnovu lične karte), i da će razmotriti uvođenje viznog režima za njih, kao i za državljane BiH, SR Jugoslavije (SCG), BJR Makedonije i Turske, u skladu sa daljim razvojem odnosa EU prema ovim zemljama.

U pogledu procedure za izdavanja viza Bugarska je ustanovila kompjuterizovani Centar za vize pri Ministarstvu spoljnih poslova (povezan i sa Ministarstvom unutrašnjih poslova) koji prikuplja podatke o zahtevima za vize iz svih bugarskih diplomatskih i konzularnih predstavništava u svetu, a koji je povezan i sa svim bugarskim graničnim prelazima. Rumunija je tada započinjala realizaciju projekta stvaranja sličnog *on-line* komunikacionog sistema koji je delimično finansiran sredstvima *Phare* programa.

Obe zemlje su zakonodavnim merama (Zakonom o strancima) ukinule mogućnost izdavanja viza na granici, osim u izuzetnim slučajevima.

c) Bezbednost dokumenata

Bezbednost ili pouzdanost dokumenata (ličnih karti i pasoša) još je jedan od zahteva EU. Da bi zadovoljila EU standarde u pogledu mera obezbeđenja protiv falsifikova-

vannya dokumenata, Bugarska je u aprilu 1999. godine najpre usvojila novi Zakon o ličnim dokumentima, kojim je uvela novi tip pasoša za svoje državljane sa brojnim osobinama koje sprečavaju falsifikovanje, a do decembra 2002. godine je izvršila zamenu starih za nove pasoše. Bugarska je poboljšanim bezbednosnim osobinama snabdela i lične dokumente stranaca (izbeglica i apatrida). Osim toga, Bugarska je propisala i rigorozniju proceduru za slučaj gubitka ili krađe pasoša, i ustanovila kompjuterizovani Informacioni sistem o izdavanju ličnih dokumenata koji prikuplja podatke o nevažećim dokumentima i koji je u internet (*on-line*) vezi sa svim graničnim prelazima.

Što se Rumunije tiče, Komisija je u prvom izveštaju ocenila da rumunska nacionalna baza podataka o izdatim pasošima i ličnim kartama nije centralizovana, da rumunski pasoš i dalje nije sinhronizovan sa EU standardima, te da se postupak njegove zamene pouzdanijim dokumentom mora okončati do maja 2004. godine. U drugom izveštaju Komisija je pozdravila usvajanje Uredbe od strane rumunske vlade o zameni postojećih pasoša rumunskih državljana, izbeglica i apatrida novim tipom pasoša koji ima sve dodatne bezbednosne karakteristike.

Bugarska je u svoj krivični zakon unela odredbe o strožem kažnjavanju falsifikovanja i zloupotrebe ličnih dokumenata i pasoša, dok se Rumunija obavezala da će to uraditi.

d) Kontrola i nadzor prelaska granica

U trenutku objavljivanja izveštaja Komisije u Bugarskoj je bila u toku zamena regrutne granične službe profesionalnom graničnom policijom (Nacionalna granična policija) za koju je ova zemlja ustanovila i Centar za specijalizaciju i profesionalnu obuku. Bugarska je, delimično i sredstvima *Phare* programa, uvela savremeni i kompjuterizovani sistem opreme za nadzor graničnih prelaza. Dalje, način prelaska granice Bugarska je upodobila zahtevu da se putem odgovarajućeg informacionog sistema Ministarstvo unutrašnjih poslova konsultuje o potencijalnim ograničenjima ulaska u zemlju, i da se validnost vize proverava putem internet (*on-line*) veze sa Centrom za vize Ministarstva spoljnih poslova. Komisija je pozitivno ocenila i to što Bugarska ostvaruje zadovoljavajuću pograničnu saradnju zasnovanu na bilateralnim ugovorima sa Grčkom, Rumunijom, Turskom, SR Jugoslavijom (SCG) i BJR Makedonijom.

U pogledu Rumunije, Komisija u prvom izveštaju identifikuje da je implementacija investicionih programa vezanih za kontrolu granica ove zemlje odložena, da postoji nedostatak tehničke opreme za granične prelaze, i da je sve posledica nedostatka finansijskih sredstava. U drugom izveštaju Komisija pozdravlja usvajanje od strane rumunske vlade Vanredne naredbe o rumunskoj državnoj granici i Vanredne naredbe o organizaciji i funkcionisanju Granične policije, čime je započeo proces modernizacije rumunske Granične policije prema uzoru zemalja članica EU. Komisija je zapazila i to da je vlada učinila značajan napredak u pravcu investiranja u opremu Granične policije, o čijoj povećanoj operativnoj sposobnosti govore i statistički podaci u koje je Komisija imala uvid. Rumunska vlada se obavezala da će u najkraćem vremenu privesti potpunom ispunjenju i obavezu izrade strategije za integrisano upravljanje granicama (*integrated border management*) i razmotriti usva-

janje sporazuma o saradnji u pogledu upravljanja granicama sa državama članicama EU, kao i sa susednim zemljama.

Bitno pitanje na koje Komisija obraća pažnju je i pitanje korupcije na graničnim prelazima. Komisija je pozdravila to što je Bugarska odgovarajućim disciplinskim merama rešila brojne slučajeve korupcije zaposlenih na graničnim prelazima. Istovremeno, Komisija je istakla krupan problem korupcije na rumunskim graničnim prelazima, važnost njenog suzbijanja, i saradnje Rumunije i po tom pitanju sa susednim zemljama. U drugom izveštaju o Rumuniji Komisija je „izrazila nadu“ da će preduzete akcije u pogledu borbe protiv korupcije u ovoj zemlji postići rezultat. Rumunija se obavezala da će usvojiti sveobuhvatan plan za suzbijanje korupcije.

e) Ostale mere migracione politike

Iako se sve prethodno indirektno odnosi na migracionu politiku, navešćemo nekoliko mera koje se direktno nje tiču. Bugarska je uvela strože sankcije za ilegalnu imigraciju i u pogledu počinitelaca ovog krivičnog dela i u pogledu onih koji ih pomažu u tome (npr. prevoznika, turističkih agencija, itd). Rumunija se obavezala da će povećati kazne za ilegalne migrante rumunskog porekla kojima je destinacija neka od zemlja EU i pojačati kontrolu aktivnosti koje su orijentisane ka potencijalnim migracijama (npr. međunarodni turizam).

U međuvremenu od prvog do drugog izveštaja Rumunija je usvojila Zakon o strancima (maj 2001), s obzirom na to da je Komisija u prvom izveštaju upozorila na nepostojanje zakonodavnog okvira u pogledu ilegalne imigracije i zastarelost postojećeg zakonodavstva. Komisija je ukazala i na to da u poređenju sa drugim kandidatima za članstvo u EU, postoji visok nivo zahteva za azil rumunskih državljana u zemljama EU.

Među nekoliko dodatnih mera koje je Komisija preporučila vlastima ove dve zemlje nalazi se i neophodnost informisanja svojih građana o preciznom sadržaju liberalizovanog viznog režima EU. Komisija, naime, smatra izuzetno važnim razumevanje šta liberalizovani vizni režim EU predstavlja, i posebno shvatanje šta on *ne* predstavlja. Ovo se prvenstveno odnosi na činjenicu da EU liberalizuje vizni režim prema trećoj zemlji u pogledu boravka do tri meseca (uz izuzetke za duže periode), a da su vize za duži boravak i dalje nadležnost nacionalnih organa država članica.

Rezimirano, moglo bi se reći da je standarde EU Rumunija zadovoljila u manjoj meri od Bugarske. Većina aktivnosti koje je Bugarska već sprovedla u tom smislu, u Rumuniji su, u trenutku sastavljanja Izveštaja Komisije, bile u začetku ili u toku. Predlažući da se vizni režim ukine i za Rumune, Komisija je imala u vidu rizik da se time ohrabre rumunski državljani „da iskoriste novu situaciju“, ali je zaključila da ipak ne očekuje ogromno povećanje broja ilegalnih rezidenata iz Rumunije. Najзад, Komisija je situaciju sagledala u širem kontekstu — u kontekstu proširenja EU, budućeg prijema Rumunije u njeno članstvo, velikog političkog značaja ovog pitanja u Rumuniji, kao i pritisaka javnog mnjenja koje je opstajavanje viznog režima za Rumune uz istovremeno ukidanje viznog režima za Bugare doživelo kao diskriminaciju i poniženje.

SRBIJA I CRNA GORA — USLOVI ZA UKIDANJE ŠENGENSKIH VIZA

Milodad Ivanović¹

Pregovori o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom obuhvatiće i pitanja od čijeg uspešnog rešavanja zavisi odluka EU o ukidanju viza za državljane Srbije i Crne Gore. Ta pitanja Evropska unija svrstava u celinu koja se naziva „Pravda, slobode i bezbednost“. Suštinu ove celine sa stano- višta pitanja ukidanja viza, čine četiri oblasti koje se mogu svesti pod zajednički naziv: „kontrola i sprečavanje nelegalnih migracija“. Te četiri oblasti su: vize, migra- cije, azil i kontrola granica.

Ako Srbija i Crna Gora napravi ozbiljan napredak u reformama u navedene četi- ri oblasti, odnosno ako efekat reformi ima za rezultat efikasno suzbijanje nalegalnih migracija državljana SCG kao i stranaca koji prelaze nelegalno preko njene teritori- je, prema državama članicama EU, onda se može očekivati da naša država bude svr- stana na pozitivnu listu viznog režima Evropske unije, drugim rečima, da njenim građanima budu ukinute vize za boravak na teritoriji država članica Šengenskog sporazuma, do tri meseca. Reforme praktično znače: usklađivanje postojećih stan- darda SCG (propisa, institucija i njihove prakse) sa standardima Evropske unije u napred navedene četiri oblasti.

Proces reformi do sada je tekao nedovoljno koordinisano i zato mnogo uspore- nije nego što postojeći potencijali zemlje objektivno omogućavaju (imamo kvlitet- ne stručnjake u svim ovim oblastima, sposobne da ponude rešenja u skladu sa naj- višim standardima). Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju su šansa da se započne ozbiljan, dobro koordinisan i zato ubrzan rad na reformama u svim napred pomenutim oblastima. Tok pregovora i tok reformi će tako ostvarivati har- moničnu dinamiku promena koje moraju dovesti do pozitivnog rezultata. U tome SCG može računati na punu podršku Evropske unije i drugih evropskih organizaci- ja, šireg ili užeg regionalnog karaktera.

Već više godina unazad međunarodna zajednica, a posebno Evropska unija preduzima konkretne korake i ulaže značajna finansijska sredstva, kako bi stvori-

¹ Milodad Ivanović, konsultatnt Grupe 484

la što bolje uslove za proces reformi u Srbiji i Crnoj Gori u napred navedenim oblastima. To se manifestovalo kroz niz projekata EU koji imaju za cilj obuku, odnosno upoznavanje predstavnika nadležnih organa i institucija, ali i najšire javnosti sa onim što čini standarde Evropske unije. U završnoj je fazi CARDS regionalni projekat koji obezbeđuje sticanje znanja o standardima EU u oblastima viza, azila i migracija, a na početku je realizacije, takođe sličan CARDS projekat u oblasti problematike integrisanog upravljanja granicom.

Srbija i Crna Gora bi mogla značajno da popravi svoju poziciju u odnosima sa Evropskom unijom kad je reč o izgledima za ukidanje viza za putovanje njenih građana na teritoriju Unije ukoliko bi uspešno sprovela reforme u sledećim oblastima:

U oblasti viza:

- potrebno je doneti nove zakone i podzakonske akte kojima se, u skladu sa standardima EU, regulišu uslovi ulaska i boravka stranaca odnosno izdavanja viza strancima;
- na bazi navedenih propisa potrebno je uspostaviti efikasan i funkcionalan mehanizam izdavanja viza, koji obezbeđuje sigurnu vezu između svih organa koji su uključeni u proces izdavanja viza;
- pomenuti propisi i mehanizmi treba da obezbede izdavanje sigurne vize koja će ispunjavati najviše standarde zaštite od falsifikovanja;
- vizni režim Srbije i Crne Gore prema drugim državama treba da se u potpunosti harmonizuje unutar zemlje (da se otklone postojeće razlike u postupanju organa u Crnoj Gori i Srbiji);
- vizni režim Srbije i Crne Gore treba da ima neprekidno prisutnu tendenciju usklađivanja sa viznim režimom Evropske Unije (pri čemu treba voditi računa da neka preuranjena usklađivanja sa evropskim viznim režimom ne dovedu u pitanje interese zemlje u bilateralnim odnosima sa drugim državama).

U oblasti azila

- potrebno je dovršiti proces donošenja novih propisa (pored okvirnog zakona o azilu Srbije i Crne Gore, koji je na snazi od marta 2005. potrebno je doneti zakone o azilu u republikama Srbiji i Crnoj Gori, kao i niz podzakonskih akata);
- na osnovu navedenih propisa potrebno je uspostaviti nov (do sada u SCG ne postojeći) sistem azila koji će obezbeđivati efikasnu zaštitu svih onih stranaca koji po svim važećim međunarodnim propisima ispunjavaju uslove za priznavanje statusa izbeglice.

U oblasti migracija

- doneti propisa o kretanju i boravku stranaca u skladu sa standardima EU;

- postaviti mehanizme kontrole migracija (i sopstvenih državljaana i stranaca) koji će za posledicu imati značajno smanjenje prisustva nelegalnih migranata na teritoriji Evropske unije, poreklom iz SCG, odnosno onih koji su preko njene teritorije dospeli u EU;
- nastaviti zaključivanje, odnosno efikasno sprovođenje sporazuma o readmisiji sa državama članicama EU (o prihvatu sopstvenih državljana i stranaca koji su sa teritorije SCG dospeli i nelegalno borave na teritoriji EU).
- SCG treba da donese nove propise o izdavanju putnih isprava sopstvenih državljana i da na osnovu njih počne da izdaje nove, bezbedne pasoše, zaštićene od falsifikovanja po najvišim svetskim standardima.

U oblasti kontrole granica

Neophodno je doneti propise koji će na osnovu standarda Evropske unije stvoriti uslove za uspostavu sistema integrisanog upravljanja granicom. To znači da će se kontrole granica obezbeđivati kroz koordinaciju svih organa koji učestvuju u postupcima kontrole prelaska ljudi i roba preko granice. Cilj je da granica bude otvorena za sve koji ispunjavaju uslove za njen prelazak, a zatvoren za sve nepoželjne osobe odnosno robe koje ne ispunjavaju uslove za uvoz odnosno izvoz.

Svi napred navedeni uslovi su minimum koji se mora ispuniti da bi se stvorili izgledi za pozitivnu odluku EU o ukidanju viza. Najznačajnije je, međutim, da sve mere koje se u praksi preduzimaju budu efikasne i garantuju suzbijanje nelegalnih migracija prema Evropskoj uniji. Kada jedna zemlja ne predstavlja rizik za EU sa stanovišta nelegalnih migracija onda ona ima dobre izgleda da njeni građani slobodno putuju na teritoriju Unije.

AKTUELNA PITANJA REFORME VIZNOG SISTEMA SCG

Vlado Ljubojević¹

Nesporno je da je potpuna liberalizacija viznog režima sa drugim državama prioritetan interes svih zemalja Zapadnog Balkana jer restriktivan vizni režim pogađa sve kategorije građana ograničavajući jednu od osnovnih tekovina modernog demokratskog društva — slobodu kretanja. Nacionalne strategije država Zapadnog Balkana za liberalizaciju viznog režima sa Evropskom unijom (EU) i zemljama u okruženju slične su u domenu koji se tiče procedure prilagođavanja nacionalnih propisa i prakse standardima EU u toj oblasti, ali istovremeno i različite u pogledu načina, kvaliteta i ostvarenih rokova za postizanje tih standarda.

Intenzivnije pripreme za uspostavljanje povoljnijeg političkog i zakonodavnog okvira za liberalizaciju viznog režima i dalje reforme u toj oblasti, u Srbiji i Crnoj Gori (SCG) otpočele su u toku 2002. i 2003. godine. Savet ministara SCG je maja 2003. doneo odluku o jednostranom ukidanju viza za državljane 40 najrazvijenijih zemalja sveta, uključujući i sve članice EU i zemlje koje su tada bile kandidati za prijem. Na taj način proklamovani vizni režim postao je jasan signal i pokazatelj međunarodne pozicije i orijentacije SCG. Sa druge strane, ta odluka je bila i značajan korak u pravcu harmonizacije viznog režima SCG gde objektivno i danas postoje određene razlike u vezi sa ulaskom i boravkom stranaca (državljeni Rusije, Ukrajine i Albanije ulaze u Crnu Goru bez viza a u Srbiju sa vizama, a državljani zemalja EU i bivših jugoslovenskih republika, izuzev BiH, u Crnu Goru mogu da uđu i sa ličnom kartom, a u Srbiju samo sa putnom ispravom).

U cilju dalje harmonizacije, pokrenuta je procedura za zaključivanje sporazuma sa Rusijom i Ukrajinom o uzajamnom putovanju građana, na nivou državne zajednice. Sa naše strane postoji predlog da se uz te sporazume istovremeno zakluče i bilateralni sporazumi o readmisiji o čemu Rusija i Ukrajina još uvek konsultuju svoje nadležne organe. Harmonizacija viznog režima SCG veoma je značajna i na tome EU dosledno insistira jer postojeće razlike u praksi stvaraju velike probleme kada npr. stranac uđe bez vize u Crnu Goru pa produži u Srbiju gde mu je potrebna viza, a on je ne poseduje.

¹ Vlado Ljubojević, opunomoćeni ministar, Ministarstvo spoljnih poslova Srbije i Crne Gore.

Smatrajući da je i regionalni aspekt politike ukidanja viza od velikog značaja, kako za olakšani protok roba, ljudi i usluga, tako i za brži proces evropskih integracija i približavanja zemalja regiona EU, SCG je maksimalno liberalizovala vizni režim i sa susednim zemljama, izuzev Albanije koja ima bezvizni režim sa Crnom Gorom ali ne i sa Srbijom.

U cilju uspostavljanja uspešnije kontrole nelegalnih migracija, koje preko teritorije SCG odlaze u zemlje EU, istovremeno su stavljeni van snage sporazumi o bezviznom režimu sa mnogim afroazijskim državama gde se tradicionalno regrutuje najveći broj nelegalnih migranata.

Kao reakcija na odluku SCG o jednostranom ukidanju viza za državljane 40 zemalja, pojedine zemlje EU su dale određene vizne olakšice za građane SCG. Sa Mađarskom je zaključen Sporazum o uslovima putovanja državljana dve zemlje, koji je stupio na snagu 22. 10. 2004, na osnovu kojeg državljani SCG dobijaju vize po jednostavnijoj proceduri, na duži period i bez naplate takse a preko teritorije Mađarske tranzitiraju bez pribavljanja mađarske nacionalne vize, ukoliko poseduju važeću šengensku vizu ili boravišnu dozvolu u nekoj od zemalja Šengenskog sporazuma.

Zaključkom Vlade Republike Slovenije, od 09. 06. 2003, državljanima SCG je omogućen tranzit i kraći boravak do 90 dana na teritoriji Republike Slovenije, bez obaveze pribavljanja slovenačke vize, ukoliko poseduju važeću šengensku vizu ili boravišnu dozvolu u nekoj od zemalja Šengenskog sporazuma.

Vladinim uredbama i odlukama, Poljska, Slovačka i Češka Republika su, u periodu 2004–2006. godine, ukinule takse na vize za državljane SCG.

Na osnovu Uredbe Saveta ministara SCG o izdavanju diplomatskih i službenih pasoša iz 2003. koja je značajno smanjila broj korisnika tih putnih isprava jer je propisala restriktivniju proceduru za njihovo izdavanje, SCG je do sada zaključila 8 bilateralnih sporazuma sa zemljama EU o ukidanju viza na diplomatske i službene pasoše SCG (Austrija, Grčka, Italija, Mađarska, Slovačka, Slovenija, Španija i Kipar), a sa još 8 zemalja EU pregovori za zaključivanje sporazuma su u toku.

Osnovna orijentacija državnih organa SCG i nevladinog sektora je potpuna liberalizacija viznog režima sa EU za sve kategorije građana SCG, odnosno dolazak na „pozitivnu“ Šengensku listu. Zahvaljujući širem informisanju o tome, naši građani uglavnom znaju da je za približavanje toj listi potrebno prethodno ispuniti određene uslove i postići evropske standarde u mnogim oblastima koje su od značaja za kontrolu i suzbijanje nelegalnih migracija. To je svakako jedan dugoročan proces kojeg će sprovoditi eksperti iz različitih oblasti. Za sada su ostvareni skromni rezultati, ali će oni u kratkoročnom periodu, do kraja o.g., biti pozitivniji kada se okončaju projekti koji su sada u toku. Ono što je ohrabrujuće jeste činjenica da iz Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Srbije dolaze pozitivniji signali u pogledu institucionalizacije poslova evropskih integracija, bilateralne saradnje sa pojedinim zemljama EU i uspostavljanja funkcionalnije koordinacije sa drugim ministarstvima i institucijama SCG.

U najkraćim crtama, u oblasti viznog sistema, do sada je urađeno i sledeće. Međuresorska radna grupa je usaglašavala Nacrt teksta Zakona o strancima na ni-

vou državne zajednice koji reguliše poslove izdavanja viza i boravka stranaca na teritoriji SCG. U Nacrt su ugrađeni svi relevantni standardi EU u oblasti viza. Posao treba da bude okončan pre nekoliko meseci a nije, iz razloga koji nisu ekspertske prirode. Sada će sudbina tog Nacrta zakona zavisiti od rezultata referenduma u Crnoj Gori, kada će se videti da li je uopšte potreban Zakon o strancima na nivou državne zajednice ili će Nacrt, uz male korekcije, postati Zakon o strancima Republike Srbije. Osnovna podzakonska akta koja regulišu problematiku izdavanja viza u diplomatsko konzularnim predstavništvima (DKP) SCG pripremljena su u Ministarstvo spoljnih poslova (MSP) u formi nacrta, kao i celovit materijal idejnog rešenja informaciono-tehničkog sistema u oblasti viza, kojeg su izradili eksperti MUP Republike Srbije i MSP SCG, a u koji su ugrađena najnovija informatička iskustva i standardi EU. Normativni deo posla na prilagođavanju viznog sistema standardima EU može se relativno brzo okončati. Ostaje kao prioritet obezbeđivanje finansijske podrške za izgradnju informaciono-tehničkog sistema i obuka kadrova za novi pristup poslovima izdavanja viza, pre svega u DKP SCG.

U skladu sa proklamovanim politikom EU u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana a procenjujući objektivno šta je u SCG do sada urađeno u oblasti kontrole nelegalnih migracija, Evropska komisija je inicirala pripremne razgovore o zaključivanju jedinstvenog Sporazuma o readmisiji i Sporazuma o viznim olakšicama EU za građane SCG koji su održani 25. i 26. 04. 2006. u Briselu.

Zbog prethodno obavljene sveobuhvatne razmene informacija, delegacije Evropske komisije i SCG su tokom razgovora imale usklađene stavove o svim osnovnim principima i zahtevima od značaja za zaključivanje sporazuma. Od strane predstavnika Evropske komisije zahtevi SCG u pogledu viznih olakšica su procenjeni kao realni i prihvatljivi. Sa naše strane je predložena šira kategorija građana, od učenika i studenata, preko naučnih i kulturnih radnika, sportista, novinara, državnih službenika, lica koja putuju u posetu bližoj rodbini, do poslovnih ljudi i vozača u transportnim firmama koji mogu da računaju sa sledećim viznim olakšicama: smanjivanje broja dokumenata koja se prilažu uz zahtev, izdavanje viza na duži rok, uključujući i višekratne vize u trajanju od 1 do 5 godina, kraće trajanje obrade zahteva i jeftinije ili besplatne vize.

Evropska komisija je, sa pozitivnom preporukom, o razgovorima već obavestila Savet EU. Očekuje se da će Savet, najkasnije do jula, dati mandat za otpočinjanje pregovora za zaključivanje sporazuma. Pregovori bi mogli početi u drugoj polovini o.g. Oni će biti samo tehničke prirode jer je oko svih ključnih stavova na razgovorima već postignuta saglasnost.

Nedavno je Savet EU odobrio povećanje troškova procesuiranja zahteva za izdavanje šengenske vize sa 35 na 60 evra. Odluka stupa na snagu 01. 01. 2007. ali se njena primena odlaže na godinu dana za one zemlje koje do kraja 2006. dobiju mandat Saveta EU za otpočinjanje pregovora radi zaključivanja Sporazuma o viznim olakšicama sa EU a posle zaključivanja sporazuma primenjivaće se cene koje su tim sporazumom utvrđene.

Vizne olakšice EU za građane SCG jesu realan rezultat onog što je u SCG do sada urađeno i što se objektivno u ovom trenutku moglo postići. Do „pozitivne“ Šengenske liste nas očekuje još mnogo napora i koordiniranih političkih, pored diplomatskih i ekspertskih aktivnosti.

Savet ministara SCG je februara 2005. zadužio Ministarstvo spoljnih poslova državne zajednice (MSP), da u saradnji sa nadležnim organima država članica preduzme neophodne mere u cilju usklađivanja viznog sistema SCG sa standardima Šengena. Preduzete aktivnosti s tim u vezi su se kretale u sledećim pravcima:

- na normativnom planu, usklađivanje zakonskih propisa SCG u oblasti viza sa standardima EU,
- harmonizacija viznog sistema SCG,
- definisanje modela informacionog sistema i stvaranje tehničkih uslova za njegovu primenu,
- zaključivanje sporazuma o ukidanju viza sa državama EU za imaoce diplomatskih i službenih pasoša SCG i
- olakšavanje viznog režima EU za pojedine kategorije građana SCG.

Normativne aktivnosti — u MSP je napravljen Nacrt Zakona o viznom sistemu SCG u koji su ugrađeni svi relevantni standardi Šengena i dostavljena MUP-ovima Srbije i Crne Gore na dalje usaglašavanje. Šengenski standardi su ugrađeni u Nacrt novog Zakona o viznom sistemu i u Zakon o strancima.

Harmonizacija viznog sistema SCG — Shodno principima iz Evropskog partnerstva i Studije izvodljivosti, EU u oblasti viza, migracija, azila i integrisanog upravljanja granicom, pregovore sa SCG vodi po principu jednog koloseka što znači, da se od Srbije i Crne Gore očekuje jedan usaglašeni stav po svakom pitanju o kojem se pregovara. U dosadašnjim razgovorima harmonizacija viznog sistema SCG bio je problem na čemu je EU najviše insistirala. Neke razlike su već otklonjene i ostaje još da se učini sledeće — vizni režim prema Rusiji, Ukrajini, Albaniji (sa Crnom Gorom bezvizni, sa Srbijom vizni režim) i prema državljanima bivših jugoslovenskih republika, izuzev BiH (u Crnu Goru mogu da uđu i sa ličnom kartom, u Srbiju samo sa putnom ispravom). Sa Rusijom i Ukrajinom su već razmenjeni tekstovi sporazuma o uzajamnom putovanju građana čime će se, i u slučaju Srbije, sa te dve zemlje uspostaviti bezvizni režim. Za konačnu harmonizaciju potrebno je da se još otklone razlike u slučaju Albanije i bivših jugoslovenskih republika.

Definisanje modela informacionog sistema i stvaranje uslova za njegovu primenu — Na osnovu iskustava pojedinih evropskih država (Mađarska, Austrija, SR Nemačka), MSP i MUP RS sačinili su jedinstveni materijal o strukturi i načinu funkcionisanja IT sistema u SCG. Započeti su razgovori sa Evropskom agencijom za rekonstrukciju (EAR) oko finansiranja tog projekta ali je za realizaciju neophodno prethodno obezbediti određene uslove, pre svega pravni okvir (donošenje Zakona SCG o viznom sistemu ili strancima koji sadrži i odredbe o IT sistemu), kao i saglasnost Srbije i Crne Gore u pogledu funkcionisanja IT sistema.

Zaključivanje sporazuma o ukidanju viza sa zemljama EU za imaoce diplomatskih i službenih putnih isprava SCG — Uredbom MSP o izdavanju diplomatskih i službenih PI iz 2003. godine, ograničen je, u odnosu na raniju praksu, broj imaoaca diplomatskih i službenih putnih isprava SCG, što je omogućilo pokretanje pregovora sa zemljama EU za zaključivanje sporazuma o ukidanju viza na tu vrstu putnih isprava.

Olakšavanje viznog režima za pojedine kategorije građana — Na osnovu saopštenja Komisije EU od 27. januara 2006. najavljeni su odvojeni razgovori sa zemljama Zapadnog Balkana o viznim olakšicama za pojedine kategorije građana. Kao osnovni uslovi za uspešno okončanje pregovora, od strane Komisije EU navode se sporazumi o readmisiji, pitanje efikasne kontrole granice, obuka policije i zaštita dokumenata. Planirano je da se istovremeno sa zaključivanjem sporazuma o viznim olakšicama potpiše i jedinstveni sporazum sa EU o readmisiji.

U saopštenju komisije EU od 27. januara 2006. iznosi se i predlog za uspostavljanje bezviznog režima za malogranični promet na spoljnim granicama EU, uključujući i granice prema zemljama Zapadnog Balkana. Stanovnici pograničnog područja bi, prema tom predlogu, mogli da prelaze granicu koristeći dozvole za malogranični promet. Predlog se u slučaju SCG za sada odnosi samo na granicu prema Mađarskoj, za lica koja imaju legitimnu potrebu da često prelaze granicu zbog socijalnih, kulturnih ili ekonomskih razloga. S tim u vezi moraju biti obezbeđene i čvrste garancije SCG da ova olakšica neće biti zloupotrebljena u svrhu nelegalnih migracija i organizovanog kriminala što će biti i svojevrsan test naše spremnosti i osposobljenosti za to.

VIZNI REŽIM U BOSNI I HERCEGOVINI IZGRADNJA PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA U SKLADU SA STANDARDIMA EVROPSKE UNIJE

Zoran Perković¹

Uvod

Podrška europskoj perspektivi zapadno-balkanskih zemalja kroz intenziviranje odnosa između Europske Unije i tzv. zemalja Zapadnog Balkana gradi se na iskustvima koja su korištena u procesu proširenja Europske unije, poput uvođenja europskog partnerstva. Europsko partnerstvo precizira dugoročne i kratkoročne prioritete u aktivnostima koje će podržati približavanje EU.

Za Bosnu i Hercegovinu kratkoročne prioritete čini 16 područja odnosno uvjeta navedenih u Feasibility Studiji objavljenoj 18. studenog 2003. godine. Ova područja se odnose na političku situaciju u BiH, gospodarstvo i sigurnost te napredak u realizaciji tehničkih uvjeta Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Među kratkoročnim prioritetima u Europskom partnerstvu i preporukama Feasibility Studije naznačeno je uspostavljanje odgovarajuće strukture za migracije i azil. Donošenje novog Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu kao i efikasna državna politika o azilu i migracijama utvrđuje se kao srednjoročni prioritet. Takođe, među srednjoročnim prioritetima nalazi se unapređenje administrativnih kapaciteta viznog režima sa naglaskom na provjeri aplikacija za vizu.

Liberalizacija viznog režima sa zemljama Europske unije predstavlja jedan od strateških prioriteta Bosne i Hercegovine. Od BiH građana traži se posjedovanje viza za zemlje EU. Takvu situaciju je izazvao rizik od migracija zbog velikog broja izbjeglica i raseljenih osoba te velike stope nezaposlenosti uvjetovane lošim gospodarskim stanjem u poslijeratnoj BiH. Posljednjih godina povećava se pritisak za ukidanje odnosno olakšanje takvog viznog režima. Prema zvaničnim podacima u toku 2004. godine evidentirano je preko 47 miliona osoba koje su preko graničnih prijelaza ušle ili izišle sa teritorije BiH. Za 10 469 osoba odbijeni su zahtjevi za ulazak u BiH zbog neispunjavanja uvjeta za ulazak.

¹ Zoran Perković, pomoćnik ministra spoljnih poslova Bosne i Hercegovine.

„Liberalizacija viznog režima EU je dugoročni cilj Bruxellesa, ali zemlje Zapadnog Balkana ne mogu očekivati da će se to desiti prije nego što stignu do poodmakle faze pregovora o punopravnom članstvu u EU tj. dok ne dođe do podnošenja kandidature za punopravno članstvo u EU” — Franco Frattini, potpredsjednik Europske komisije u izjavi od 30. 11. 2005.godine

U BiH danas postoji izgrađena svijest o potrebi razvijanja administrativnih kapaciteta kao i spoznaja da će napredak u pregovorima ka liberalizaciji viznog režima ovisiti od svake zemlje Zapadnog Balkana ponaosob kao i od njihovih reformi u pravosuđu i borbi protiv ilegalne migracije, trgovine ljudima i ostalih formi organiziranog kriminala.

Institucionalni okvir

U sprovođenju aktivnosti vezanih za vizni režim na nivou BiH institucija neposredno sudjeluju Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH i Državna granična služba, kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH.

Vijeće ministara BiH je nadležno za donošenje odluke o određivanju zemalja čiji su državljani izuzeti od viznog režima prilikom ulaska, izlaska ili prelaska preko teritorije BiH.

Na nivou BiH uspostavljena je centralna baza podataka(CIPS) o izdatim osobnim dokumentima građana BiH (osobna karta, putna isprava, prometna dozvola itd.). Isti dokumenti se izdaju u skladu sa ICAO standardom a izdavanje se obavlja na osnovu propisane procedure i provjere identiteta osoba. Bosna i Hercegovina izdaje osobne dokumente u skladu sa najvišim standardima zaštite. Na isti način ostvaruje se puna kontrola nad izdatim dokumentima, a podaci su centralizirani i neposredno dostupni samo onim organima i institucijama koji neposredno sudjeluju u izdavanju i kontroli istih.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH ima 44 diplomatsko-konzularna predstavništva u inozemstvu nadležna za izdavanje viza. DKP BiH upućuju sve zahtijeve za vize uključujući i popratnu dokumentaciju Ministarstvu sigurnosti radi provjere. Od 01. 11. 2004.godine vize se elektronski obrađuju tako što se uneseni podaci direktno šalju iz DKP BiH Ministarstvu sigurnosti radi provjere u bazi podataka. U ovoj fazi razvijenosti sustava, provjera se sastoji u kontroli da li je osobi zabranjen ulazak u BiH, da li je izdata sudska presuda kojom je osoba osuđena za krivično djelo počinjeno u BiH i da li za tom osobom traga Interpol. Jačanje pozicije Ministarstva sigurnosti stvara osnovu za budući napredak na području migracija i viza.

Konzularni odjel MVP BiH nema uvid u sustav, nego informaciju dobija tek kad se viza odštampa. Konzularno osoblje DKP BiH obično izdaje vize bez dodatnih provjera, ukoliko nema primjedbi u postupku konsultacija. Na taj način nije prisutan element procjene vjerodostojnosti date izjave putem osobne prosudbe.

Državna granična služba utemeljena je u BiH 2000.godine. Utemeljenje ove službe dovelo je do smanjenja broja ilegalnih migranata u periodu 2003. i 2004. go-

dine. U 2002. godini odnosno u godini koja je prethodila donošenju Zakona o kretanju i boravku stranca i azilu (*Službeni glasnik BiH*, broj 29/03 i 4/04), broj uhvaćenih ilegalnih migranata kretao se oko 2 500. Provođenjem novih mjera, broj ilegalnih migranata značajno se smanjio tako da je u prvoj polovici 2004. godine uhićeno samo 133 osobe zbog nedozvoljenog prelaska granice s ciljem ilegalne migracije. Iz BiH u 2004. godini, protjerano je ukupno 446 osoba.

Državna granična služba nadležna je za izdavanje viza na granici. Vize se izdaju na 14 većih graničnih prelaza koji su povezani sa elektronskim sistemom viza (CIPS). U tjeku 2004. godine izdato je 6 000 viza na granici od kojih je polovica izdata zvaničnicima iz zemalja novih članica EU. U 2005. godini izdato je oko 2 800 viza na granici dok je u prvom kvartalu 2006. godine (od 01. 01. do 31. 04) izdato ukupno 226 viza. Do drastičnog smanjenja izdatih viza na granici došlo je prvenstveno zbog pooštavanja uvjeta izdavanja viza na granici, jednostranog ukidanja viza za 10 novih članica EU te proširenja diplomatsko konzularne mreže BiH. Po preporuci MVP BiH, na graničnom prelazu se može izdati jednokratna viza čije važenje ne smije biti duže od petnaest dana.

Dobra suradnja između svih organa vlasti uključenih u proces izdavanja viza preduvjet je za efikasno sprovođenje obveza utvrđenih postojećim propisima. U svemu tome suradnja između MVP BiH i Ministarstva sigurnosti BiH od ključnog je značaja. Naročito kada Ministarstvo sigurnosti preuzme odgovornost koja trenutno počiva na uredima za strance kantonalnih ministarstava unutarnjih poslova u Federaciji BiH i centara javne bezbjednosti u Republici Srpskoj.

Kako bi organi za vize radili efikasno i na način da zemlja izvršava pouzdan vizni režim, službe i institucije su kadrovski i tehnički osposobljene i opremljene da mogu kvalitetno sprovoditi aktivnosti koje se odnose na vizni režim BiH. Državna granična služba BiH se smatra jednom od bolje uređenih graničnih službi u Jugoslovenskoj Europi.

Sa Direkcijom CIPS-a Ministarstvo vanjskih poslova BiH je napravilo privremenu bazu podataka izdatih viza. Ovaj program obuhvatio je unos zahtjeva za izdavanje viza, provjeru u registrima stranaca i elektronsko štampanje stikera, a već do sada je pokazao veoma pozitivne efekte. U suradnji sa IOM redovno se vrši obuka kadrova angažiranih na poslovima izdavanja viza.

Pravni okvir

Vizni režim u Bosni i Hercegovini u osnovi je uređen Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je Parlamentarna skupština BiH donijela u listopadu 2003. godine. Ovaj zakon zamijenio je Zakon o imigraciji i azilu iz 1999. godine.

Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima) regulira uvjete i proceduru za ulazak i boravak stranaca u BiH, razloge za odbijanje dozvole za ulazak i boravak, razloge za otkazivanje dozvole za boravak i izgon stranaca sa teritorije BiH, proceduru za podnošenje zahtjeva za azil, odobrenje azila i prestanak važenja istog, nadležnost organa vlasti bitnih za implementaciju ovog zakona te druga pitanja vezana za azil, boravak i kretanje stranaca.

Člankom 23. Zakona o strancima propisano je da je viza dozvola koja omogućava ulazak i boravak na teritoriji BiH, kao i tranzit kroz teritoriju BiH u odgovarajućem vremenskom periodu. Stranac može dobiti vizu ukoliko ispunjava opće uvjete ulaska i ukoliko nije registriran kao međunarodni prekršitelj zakona od strane nadležnih organa.

Uvjeti i procedure za ulazak u BiH, kao i druga pitanja od značaja za ulazak stranaca, izdavanje viza na granici, forma i sadržaj garancija za ulazak u BiH dodatno su regulirani Pravilnikom o uvjetima i procedurama ulaska i boravka stranaca (*Službeni glasnik BiH* br. 4/05).

Donesen je i Pravilnik o uvjetima i procedurama izdavanja viza strancima, produženju, poništenju viza, tipovima viza i evidencijama izdatih viza od 08. studenog 2004. godine kojim je detaljnije uređeno pitanje izdavanja (produženja) viza, tipova viza, forme i sadržaja viznog stikera (naljepnice), kao i druga pitanja od važnosti za izdavanje viza. Dan kasnije, 09. studenog 2004. godine usvojeno je Uputstvo za postupak izdavanja viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH. Cilj reguliranja procedure rješavanja zahtjeva za vize na spomenuti način bio je propisivanje strožijih kriterija ulaska u BiH državljana zemalja visoke migracije, sprječavanje ilegalne emigracije i usklađivanje načina postupanja u ovoj oblasti sa postupcima usvojenim od strane zemalja potpisnica Šengenskog sporazuma.

Stranci koji ulaze u BiH moraju imati važeći pasoš i vizu, osim ako nije drugačije određeno međunarodnim sporazumom ili odlukom Vijeća ministara BiH. Isto tako, stranci moraju posjedovati dokumente koji se odnose na razloge i uvjete njihovog boravka i biti u mogućnosti da pruže dokaze o postojanju sredstava za izdržavanje kao i garanciju za repatrijaciju.

Na prijedlog Ministarstva vanjskih poslova Vijeće ministara donosi odluku o državama čiji su građani oslobođeni obveze pribavljanja viza prilikom ulaska u BiH. Iste osobe mogu ostati u BiH do 90 dana. Vijeće ministara također je odgovorno da izuzme osobe čiji je izbjeglički status priznat od drugih zemalja obveze vađenja viza.

BiH je još uvijek u procesu usklađivanja svoje politike sa viznom politikom Europske unije.

U pogledu zahtjeva za vize, vizna politika BiH je napravila klasifikaciju na tri dijela od A do C. Grupa A obuhvata zemlje sa kojima BiH ima najliberalniju viznu politiku, a grupa C obuhvata zemlje visokog migracionog rizika (uglavnom afroazijske zemlje). Sa ovim posljednjim je uspostavljen strog vizni režim.

Bosna i Hercegovina je započela proces postupnog usklađivanja vlastite vizne politike sa politikom EU. Ovo usklađivanje dijelom je uvjetovano i ograničeno vlastitim nacionalnim interesima BiH, što znači da BiH ne mora nužno pokušavati postići punu usklađenost sa viznom politikom EU prije nego što započne pregovore o pridruživanju.

a) Vrste viza

Važan korak na putu harmonizacije zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU u oblasti vizne politike svakako predstavlja priprema novog Zakona o izmjenama i

dopunama Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Novim Zakonom predviđa se uvođenje šengenskih vrsta viza korištenjem slova: A (aerodromska tranzitna viza), B (tranzitna viza), C (viza za kraće boravke) i D (državna viza za dulje boravke). Ovim bi se vrste i tipovi viza u potpunosti prilagodili EU *acquis*-u.

Aerodromska tranzitna viza (Viza A) će se izdavati strancima koji za vrijeme neprekidnog putovanja ne napuštaju tranzitno područje zračne luke, u slučajevima kada Vijeće ministara BiH izuzetno odluči da državljani određenih zemalja trebaju posjedovati aerodromske tranzitne vize.

Tranzitna viza (Viza B) će se izdavati za jedan, dva ili u izuzetnim slučajevima, više prelazaka. Ukupno vrijeme boravka na teritoriji BiH u toku jednog tranzitnog putovanja ne može biti dulje od pet dana, a tranzitna viza će se izdati samo ukoliko stranac pruži dokaze da će biti primljen u zemlju u koju ulazi iz BiH.

Viza za kratkoročni boravak (Viza C) će se izdavati za jedan ili više ulazaka u zemlju s tim da nijedan neprekidan boravak, niti ukupno trajanje više uzastopnih boravaka u BiH ne može biti dulje od 90 dana u razdoblju od šest mjeseci, počev od prvog dana. Viza za kratkoročni boravak se izdaje za period koji ne prelazi godinu dana. Ova viza se izdaje za turistička, poslovna, osobna ili druga putovanja.

Viza za dugoročni boravak (Viza D) izdaje se za jedan ili više ulazaka i omogućuje strancu neprekidan boravak na teritoriji BiH u periodu do šest mjeseci u razdoblju od jedne godine, počev od datuma prvog ulaska. Viza za dugoročni boravak se izdaje za period koji ne prelazi godinu dana. Posebnim podzakonskim aktom planira se detaljnije propisivanje uvjeta za izdavanje viza za dugoročni boravak.

b) Procedura izdavanja viza

Vize za ulazak u BiH izdaju DKP BiH u inozemstvu, na jedan ili više ulazaka u BiH a u izuzetnim okolnostima vize može izdavati i Državna granična služba BiH (na preporuku Ministarstva vanjskih poslova BiH). Vize kojima se dozvoljava više ulazaka u BiH važe najdulje godinu dana, a pojedinačni boravak ne može trajati dulje od 90 dana.

Prije izdavanja vize obavlja se provjera od strane Ministarstva sigurnosti BiH, da li podnositelj zahtjeva prolazi kroz evidencije osoba koje su protjerane iz BiH, kojima je otkazan boravak ili im je odbijen ulazak u BiH i iz nekog razloga. Uvođenje sistema elektronske obrade podataka skratilo je postupak izdavanja viza na dva dana. Sustav je instaliran u DKP i stikeri se printaju. Podaci se dostavljaju Ministarstvu sigurnosti na provjeru. DKP su informirana o postupku izdavanja viza i mogu nadgledati ovu aktivnost. Isto tako, pristup bazi podataka o izdatim vizama imaju i odgovarajuća tijela DGS BiH. Izdate vize imaju mašinski čitljivu zonu.

Podzakonskim aktima dalje se razrađuju pravila za uvjete i procedure izdavanja (produženja) viza, vrste viza, formu i sadržaj naljepnice viza, kao i druga pitanja relevantna za izdavanje viza.

Uputstvo o proceduri izdavanja viza u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH regulira proceduru obrade zahtjeva za vize i način na koji se zahtjevi za vize obrađuju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH.

Strani državljani koji traže vizu treba da popune obrazac „Zahtjev za izdavanje vize stranim državljanima”. Zahtjev se podnosi unaprijed i osobno u DKP BiH. Uz zahtjev se prilaže fotografija, putna isprava, dokaz o uplaćenju taksu kao i dokumentacija koja se traži za određeni tip vize.

Ovlaštena osoba u DKP, na način propisan pravilima MVP BiH i u skladu sa međunarodnom praksom provjerava da li je putovnica za koju se traži izdavanje vize uredna i važeća, da li je priložena dokumentacija kompletna i odgovarajuća te da li postoji bilo kakva zakonska smetnja za izdavanje viza. Pojam uredne strane putovnice znači da ista nije oštećena, da sadrži sve označene stranice, da su podaci i informacije jasno naznačene, bez mrlja ili tragova brisanja podataka, da fotografija vjerno prikazuje nositelja putovnice, a u slučaju ispravki u putovnici, dokaz kojim se potvrđuje da je te ispravke načinio nadležni organ i da su uredno ovjerene važećim pečatom i potpisom. Kada je u pitanju „važeći pasoš” to znači da ga je izdao zvanični organ, da omogućava osobi povratak u zemlju koja ga je izdala ili da je osobi dozvolu da uđe u treću zemlju, a period važenja mu je duži od perioda važenja vize najmanje 90 dana.

Garantno pismo koje je uputio državljanin BiH ili stranac koji ima odobren stalni ili privremeni boravak u BiH, mora biti ovjereno od organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti BiH ili nadležnog organa uprave. Poslovni poziv mora biti ovjeren od nadležne organizacione jedinice Ministarstva sigurnosti BiH i nadležne privredne komore po poslovnom sjedištu pozivatelja.

Opće medicinsko osiguranje za strance ne postoji. Stranac se može osigurati samo protiv nezgode. BiH ne zahtijeva zdravstveno putničko osiguranje. Umjesto toga, traži se dokaz o posjedovanju 150 KM po danu što se smatra dovoljnim za pokrivanje eventualnih medicinskih troškova. Ne postoji osiguravajuća organizacija koja se bavi zdravstvenim osiguranjem na državnom nivou, pošto je sustav medicinske zaštite na entitetima.

U članku 7. Uputstva o proceduri izdavanja viza navodi se da je prilikom zaprimanja aplikacije obvezno provesti intervju sa podnosiocem zahtjeva za vizu. Dalje se navodi da je osnovni cilj obavljanja intervjua sa podnosiocem zahtjeva borba protiv ilegalnih migracija. Diplomatsko-konzularna predstavništva snose punu odgovornost u procjeni da li postoji imigracioni rizik. Detaljna procjena validnosti priložene dokumentacije i odgovori dati u razgovoru sa strankom služe otkrivanju onih aplikacija koji žele da imigriraju u zemlju koristeći kao izgovor turističku posjetu, studije, poslovnu posjetu ili posjetu obitelji.

Ukoliko postoji sumnja u autentičnost priloženih dokumenata, odnosno ukoliko stranka nije pružila dovoljno uvjerljive dokaze da će se vratiti u zemlju boravka, diplomatsko-konzularno predstavništvo može odbiti zahtjev za izdavanje vize.

Odbijeni zahtjevi se čuvaju odvojeno jer mogu poslužiti kao osnova za intervju, pri ponovnom apliciranju iste osobe, ali sa pozivom od druge osobe ili tvrtke. Bilo bi korisno voditi posebnu evidenciju osoba i tvrtki koje se češće pojavljuju sa garancijama i pozivima, te u slučaju sumnje izvjestiti sjedište.

c) Odbijanje zahtjeva za vizu

U skladu sa člankom 10. Uputstva o proceduri za izdavanje viza, stranom državljaninu se neće odobriti viza:

- ukoliko uz zahtjev nije priložio dokumentaciju koja je ovim pravilnikom propisana za traženi tip vize;
- koji je prema zvaničnim podacima dostavljenim u DKP, pravomoćnom sudskom presudom kažnjen zbog teškog krivičnog djela;
- kojem je izrečena mjera protjerivanja ili zabrane ulaska u BiH, za vrijeme trajanja te mjere
- koji zahtjeva izdavanje tranzitne vize a nema ulaznu vizu susjedne države kada je ista potrebna;
- koji nema potvrdu o vakcinaciji a dolazi sa teritorija na kojem vlada epidemija zaraznih bolesti i za koju je u skladu sa odlukom nadležnih tijela potrebna potvrda za putovanje;
- osobi kojoj je pravomoćnom sudskom presudom izrečena kazna zbog ratnog zločina ili drugog teškog djela protiv čovječnosti i međunarodnog prava;
- ako to zahtijevaju interesi sigurnosti BiH;
- za kojeg ovlaštena osoba u DKP BiH nakon obavljenog intervjua i izvršenih provjera utvrdi da nema opravdanih razloga za izdavanje vize.

Odluka o odbijanju zahtjeva za vizu se usmeno priopćava podnosiocu zahtjeva. Odluka se ne obrazlaže niti je protiv iste dozvoljeno podnijeti žalbu.

d) Poništenje, ukidanje i skraćenje perioda važenja viza

Viza se poništava ako se naknadno utvrdi da je bila izdata u suprotnosti sa važećim zakonom. Vizu poništava nadležni Odjel koji na putnu ispravu stavlja pečat „poništeno” preko naljepnice vize. Ako za vrijeme kontrole ulaska stranca na granici Državna granična služba utvrdi da je viza krivotvorena, obavezni su da istog momenta ponište vizu. Na odluku o poništenju vize nije dozvoljeno pravo žalbe.

Viza se ukida:

- kada stranac ne poštuje ustavni poredak i propise BiH, njenih etniteta i distrikta Brčko, ili poduzima radnje na rušenju ustavnog sistema ili sigurnosti BiH, ili kada je stranac član neke organizacije koja poduzima takve aktivnosti;
- kada stranac ugrožava državne interese BiH određenim kriminalnim radnjama;
- kada stranac organizira ilegalni ulazak, boravak ili izlazak iz BiH za pojedince ili grupe ili sudjeluje u trgovini ljudima;
- kada stranac krši ili pokušava da prekrši propise za prelazak državne granice BiH;
- kada su se okolnosti na osnovu kojih je odobrena viza promjenile u tolikoj mjeri da trenutno isključuju svaku mogućnost izdavanja vize;

- kada stranac namjerno daje netočne podatke bitne za izdavanje vize;
- kada stranac obavlja aktivnosti za koje je neophodna radna dozvola a on je ne posjeduje;
- kada prisustvo stranca predstavlja prijetnju javnom miru i nacionalnoj sigurnosti BiH.

Državna granična služba ima ovlaštenje da poništi vizu na graničnom prijelazu samo u slučaju kada je dokazano da je viza krivotvorena. U ostalim slučajevima, čak i kada službenik DGS-a sumnja da nositelj vize ima drugačije razloge za ulazak u zemlju od onih navedenih na vizi, DGS nema ovlaštenje da poništi vizu na graničnom prijelazu ali može pokrenuti proceduru za poništenje vize u MVP BiH.

Sustavi

CIPS (Citizen Identification and Protection System) je kompjutorski projekat kojeg je inicirao Ured visokog predstavnika (OHR) u BiH. Oslanja se na mrežu prenosa podataka koja pokriva cijelu teritoriju zemlje a sastoji se od centraliziranih baza podataka administrativne i civilne prirode.

Organizirana na trostupanjskoj strukturi (lokalno-entiteti, Brčko distrikt-državni nivo) i po principu distribucije, ova moderna, visoko učinkovita IP mreža od optičkih vlakana se kontrolira iz Centra za mrežni rad (NOC) uspostavljenog na nivou nadležnog ministarstva u Sarajevu, gdje se podaci koncentriraju.

Centralna komponenta — server elektronskog sustava viza je u Ministarstvu civilnih poslova. CIPS je samostalna upravna organizacija u Ministarstvu civilnih poslova. Server je fizički smješten u CIPS, iako se sve provjere rade putem Ministarstva sigurnosti. U serveru su locirane i centralna baza podataka viza i zahtjeva za vize. U okviru CIPS-a postoji i *back-up* server.

Sustav se može pretraživati po osnovu imena, prezimena, broja putne isprave i broja stikera vize. Stikeri se printaju i imaju mehanički čitljivu zonu. Tehnički je nemoguće štampati vizu prije nego što se dobije odobrenje u konsultaciji sa Ministarstvom sigurnosti. Sve informacije o odbijenim zahtjevima za vize takođe se unose u sustav. Osobni podaci o jednoj te istoj osobi na raspolaganju su svim DKP. Za sada sustav elektronskog izdavanja viza može se koristiti samo do 17.00 sati po srednje-europskom vremenu. Namjera je razviti sustav koji je u funkciji i naveče i preko vikenda.

U okviru CIPS-a postoje mogućnosti uvođenja Centralnog registra stranaca kao i baze sa biometričkim podacima.

U pogledu pristupa bazama podataka i unošenja podataka u te baze, Uputstvom o proceduri izdavanja viza je propisano da sustavom elektronskog izdavanja viza mogu upravljati samo osobe za koje je DKP osigurao popunjeni SGT obrazac.

Operativni sustav radi na principu da jedna osoba (konzularni službenik) ima pravo unositi podatke o zahtjevu za vizu u sustav, provjeravati podnesene zahtjeve za vize i štampati stikere viza. Šef konzularnog odijela ima pravo uvida u obrađene

vize i odobrava izdavanje po svakom pojedinom zahtijevu za vizu („Odluka”) i ima pristup već izdatim vizama.

Za pristup sustavu odgovorna osoba ima osobnu šifru i dužna je da se stara da nitko ne dođe u posjed njene šifre, jer je jedino ta osoba odgovorna za otkucavanje podataka pod tom šifrom. Ukoliko se prilikom pokušaja pristupa sustavu neispravna šifra otkuca tri puta, sustav automatski prestaje da radi.

Po završetku unosa podataka komandom „Snimi” zahtjev se automatski prosljeđuje u Ministarstvo sigurnosti na provjeru.

Strategija/prioriteti BiH

U okviru projekta „Uspostava zakonskih, regulatornih i institucionalnih okvira za oblast azila, migracije i viznih pitanja uskladivih sa normama EU” u okviru CARDS Regionalnog programa 2002/2003, koji je implementiran pod generalnom koordinacijom Švedskog odbora za migracije (SMB) urađen je Modul za vize — Izvještaj o Bosni i Hercegovini.

Izvještaj sadrži preporuke, strategije i planove implementacije. Kao radni dokument Izvještaj je sredstvo i uputstvo za unapređivanje viznog sistema u BiH u skladu sa EU–Šengenskim standardima.

Polazeći od preporuka, strategija i planova implementacije naznačenih u Izvještaju, u dogovoru sa stručnjacima iz BiH i Međunarodnog centra za razvoj migracione politike (ICMPD), utvrđeni su sljedeći prioriteti:

- uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira te tehničkog i kadrovskog osposobljavanja službi i osoba u okviru ministarstva, a koje sudjeluju u sprovođenju viznog režima;
- potpisivanje sporazuma o readmisiji između BiH i zemalja EU kao i drugih država;
- dalje jačanje i osposobljavanje Državne granične službe (DGS) u cilju efikasnije granične kontrole pri provođenju viznog režima ;
- harmonizacija procedura izdavanja viza sa propisima EU;
- usklađivanje viznog režima sa viznim režimom zemalja članica EU i potpisnica Šengenskog sporazuma;
- Sudjelovanje u ekspertnim timovima za izradu Informacionog sustava o migracijama — ISM
- Obuka kadrova u suradnji sa IOM i na bazi CARDS programa

Inteziviranje suradnje sa susjednim zemljama i zemljama u regionu, koordiniranje aktivnosti na planu liberalizacije viznog režima prema zemljama tzv. Zapadnog Balkana i usaglašavanje zajedničkog pristupa prema EU i njenim članicama u pitanjima od zajedničkog interesa u oblasti politike viza ostaje i dalje temeljno opredjeljenje BiH.

POLITIKA VIZA ILI VIZNA POLITIKA?

Julie Woloshin¹

Bivši finski predsednik g. Marti Ahtisari (Martti Ahtisaari) isticao je uoči samita u Solunu 2003. godine da bi jasan „signal posvećenosti Evrope (Zapadnom Balkanu) bio kada bi Evropska unija olakšala a zatim i oslobodila vizni režim, kao što je uradila sa Hrvatskom.”² U to vreme, politika EU je podrazumevala potpuno angažovanje u regionu i osiguravanje stabilnosti kroz perspektivu EU. Liberalizacija viznog režima je predstavljena kao nagrada koju treba osvojiti kada stabilnost i reforme u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova dostignu standarde EU. Liberalizacija viznog režima je predstavljena kao nagrada koju treba osvojiti, ukoliko nastavak stabilnosti i sprovođenje reformi dostignu standarde u skladu sa evropskim.

Koristeći politiku „štapa i šargarepe”, EU je ponovo potvrdila u Solunu dugoročni cilj EU perspektive za region i u odgovarajućem trenutku obećala u zame-nu za stabilnost i korak bliže ka evropskim standardima — liberalizaciju viznog režima. Ipak, sigurnosne pretnje su potresle dva evropska glavna grada, London i Pariz 2005. godine i sada evropski ministri unutrašnjih poslova promovišu svoje agende i udaljavaju se od EU politike obezbeđivanja sigurnosti u regionu pu-tem održivih reformi.

Vizna politika prema Zapadnom Balkanu za političare sve više postaje sredstvo da osiguraju unutrašnju bezbednost u svojim zemljama, dok ugrožava postignut napredak i prethodna ulaganja u region. Ako se političari EU odreknu korišćenja politike viza u planiranu svrhu i okrenu se igri „vizne politike” kako bi umanjili strahove od nestabilnosti unutar svojih granica, taj pomak ka restriktivnoj „tvrđavi Evropi” će ugroziti nastavak reformskog puta u zemljama, čiji će autoritet biti doveden u pitanje.

¹ Julie Woloshin, strani konsultant u Sekretarijatu za evropske poslove vlade Republike Makedonije

² Komentar bivšeg finskog predsednika g. Martti Ahtisaari (Krizna grupa) “Dajte balkanskim narodima njihovo pravo mesto u Evropi”, *International Herald Tribune*, 21. jun 2003. Dostupno na <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2236&l=1>.

Vizna sloboda ili vizna taksa

Implementacijom Šengenskog sporazuma 1995. godine i kreiranjem zajedničke vizne politike EU je pomerila svoje granice na istok.³ EU je i redefinisala svoju listu prijatelja uvođenjem „Šengenske crne liste”.⁴ Iako je socijalistička Jugoslavija profitirala od slobodnog viznog režima, mnoge od novih nezavisnih zemalja nisu bile te sreće. Na listi „osuđenih” su bivše jugoslovenske republike Bosna i Hercegovina, Savezna Republika Jugoslavija (Srbija i Crna Gora) i Republika Makedonija, zajedno sa Albanijom koja se oslobodila komunističke izolacije pod Enver Hodžom (Enver Hoxha). Hrvatska i Slovenija su nastavile da putuju bez viza u EU. U periodu kada su se politički sistemi urušavali, zemlje EU su modifikovale viznu politiku prema regionu kako bi zaštitile svoje zemlje od potencijalnog naleta ilegalne imigracije i kriminalaca koji su težili da profitiraju na slabim strukturama. Do 1995. godine, uz sprovođenje Šengenskog sporazuma, zemlje članice su potvrdile svoju zajedničku poziciju.

Viza služi kao „monitor” kroz koji konzularni službenik može da vidi potencijalne imigracione rizike za zemlje članice, bilo od kriminalaca bilo od ilegalnih imigranata. „Šengenska crna lista” iz 2001. godine je definisala kriterijume za određivanje zemalja za čije državljanse se traži viza radi ulaska u EU kao „ilegalnu imigraciju, javnu politiku i sigurnost i spoljne odnose sa trećim zemljama, uz uzimanje u obzir i implikacija regionalne doslednosti i reciprociteta.”⁵ Ipak, uvođenje vize je i jasna izjava o političkim odnosima između zemalja: viza je linija razgraničenja između prijatelja i neprijatelja.⁶

Nakon događaja 11. septembra 2001. godine i 11. marta 2004. godine, EU je odgovorila na rastuću potrebu za bezbednošću definisanjem Haškog programa, kasno 2004. godine.⁷ Program je težio da doprinese bližoj saradnji u oblasti pravde i unutrašnjih poslova između zemalja članica.⁸ Postojeća vizna politika je razvijena ovim programom i podrazumeva sve faze imigracije, uzimajući u obzir i korene i uzroke migracije, politiku ulaska i prijema i integracije kao i politiku povratka.⁹ Odgovarajući Akcioni plan izlaže prioritete koje je EU stavila na sledeća pitanja: bezbednost — borba protiv terorizma, organizovani kriminal i ilegalna imigracija.¹⁰ Sa viznom

³ Vidi Zajednička vizna politika, http://www.europarl.eu.int/comparl/libe/elsj/zoom_in/11_en.htm.

⁴ Odluka Saveta 2317/95 od 25. septembra 1995. godine.

⁵ Savet (EC) br. 539/2001, Šengen vizna crna lista

⁶ Intervju sa Sergio Carrera, Brisel, 6. juli 2005.

⁷ Haški program je kombinacija zaključaka prethodnog Tampere programa koji ima slične ciljeve, ambicije evropskog ustava i uzimanja u obzir javne zabrinutosti.

⁸ Evropska Komisija je konsultovala javnost povodom pitanja budućih principa za novi program uspostavljanja oblasti slobode, bezbednosti i pravde, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/tampere_ii/news_tampereii_en.htm.

⁹ Vidi Aneks I, Haški program: Jačanje slobode, sigurnosti i pravde u Evropskoj uniji, tačka 1.5 Zaključaka predsedavanja briselskog Evropskog saveta

¹⁰ Akcioni plan podrazumeva: fundamentalna prava i građanstvo — stvaranje opravdanih politika; borbu protiv terorizma — globalni odgovor; zajednički prostor azila — uspostavljanje efikasne har-

politikom koja je zasnovana na restriktivnim merama, EU vođena nacionalnim političarima zamenjuje realističnu politiku viza — populističkom.

Rezolucije Saveta za Pravdu i unutrašnja pitanja (PUP Savet) od 27–28. aprila 2006. godine su potvrdile važnost koju EU pridaje sigurnosti unutar Šengen zone.¹¹ Odluka da se poveća vizna taksa sa 35 na 60 evra, bila je „posledica implementacije Viznog informacionog sistema i sakupljanja biometrijskih podataka od tražilaca vize.”¹² Nekoliko grupa će biti oslobođeno vizne takse.¹³ Ukoliko Savet odobri početak pregovora o olakšavanju viznog režima povećanje će biti odloženo samo za jednu godinu.¹⁴ Iako obećavajući proces do uvođenja olakšanog viznog režima, ukoliko bude odobren, biće spor.

Nesigurnosti EU

Nakon tragedije koje su prouzrokovale londonske bombe u julu i nereda u predgrađima Pariza kasno 2005. godine, zajedno sa nesrećama 11. septembra i 11. marta, političari su u obavezi da obrate pažnju na strah kod javnosti od nedostatka bezbednosti. Očuvanje sigurnosti se nalazi na vrhu nacionalnih agendi jer su zemlje članice iskusile nesigurnost unutar svojih granica, još snažnije prihvatajući obećanja njenih lidera o restriktivnim merama, uključujući i strožu viznu politiku. „Ukoliko političari ohrabruju strahove, to naglašava potrebu za granicama i opravdava upotrebu viza”, koje služe kao sredstvo radi povećanja sigurnost.¹⁵ Povećana sigurnost dokumenata sa biometrijskim identifikatorima i baze podataka zamenjuju strahove lažnim osećajem sigurnosti. Te mere zaštite daju utisak da ukoliko se zabrani normalan ulazak u EU, usled strože vizne politike, onda će biti zaustavljeni i kriminalci i ilegalni imigranti i droga.

„Prenaglašena — politika bezbednosti” ne garantuje bezbednost, ali da li blokira normalne ljude?”¹⁶ Vize se sve više koriste u rešavanju problema straha od

monizovane procedure u skladu sa vrednostima Unije i njenom humanitarnom tradicijom; upravljanje migracijama — definisanje uravnoteženog pristupa; integraciju —maksimiziranje pozitivnih posledica migracija na naše društvo i ekonomiju; unutrašnje granice, spoljne granice i vize — razvoj integrisanog upravljanja spoljnim granicama zarad bezbednije Unije; privatnost i sigurnost u razmeni informacija – prava ravnoteža; organizovani kriminal — razvoj strateškog koncepta. Balzacq, Thierry and Sergio Carrera, *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy* (Migracije, granice i azil: trendovi i osetljiva mesta EU politike), CEPS 2005. str. 6.

¹¹ Savet (EC) 8402/06 (Pres 106) dostupno na: <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/jha/89381.doc>.

¹² Upotreba biometrijskih identifikatora na Šengen vizi i razvoj Informacionog sistema viza i Šengen informacionog sistema II su metode pomoću kojih EU pokušava da spreči neželjeni ulazak kriminalaca i drugih ilegalnih imigranata, falsifikovanje i/ili korupciju svojih viza

¹³ Sledeće grupe će imati koristi od oslobađanja od taksi za vize: deca do 6 godina; učenici, studenti, posle diplomski studenti i učitelji u pratnji koji putuju radi studija ili obrazovnog treninga; i istraživači iz trećih zemalja koji putuju u Zajednicu radi sprovođenja naučnog istraživanja koje je definisano Preporukom (br. 2005/761/EC) Evropskog Parlamenta i Saveta 28. septembra 2005. g.

¹⁴ Do 1. januara 2008. g. ova Odluka neće se odnositi na vizne takse na zemlje za koje je Savet do 1. januara 2007. g. dao mandat Komisiji da pregovara o sporazumu o olakšavanju viznog režima.

¹⁵ Intervju sa Sergio Carrera, Brisel, 6. juli 2005.

¹⁶ Intervju sa Joanna Apap, Brisel, 23. jula 2005. godine

organizovanog kriminala i terorista, bukvalnim blokiranjem svih ulazaka, uključujući i legitimne.¹⁷ Oni koji veruju da restriktivni vizni režim obezbeđuje sistematsku kontrolu i regulaciju ulaska građana zemalja za koje se zna da krše imigracione zakone, ignorišu neželjene posledice restriktivne vizne politike koje se odnose na ilegalnu imigraciju i korupciju.¹⁸ Zato je viza koja se koristi u prave svrhe, radi ocenjivanja potencijalnog imigracionog rizika, efektivna, dok viza koja eliminiše sve ilegalne puteve ulaska u Šengen zonu neće sprečiti ozbiljne prestupnike, ozbiljne opasnosti po bezbednost od ulaska, već će samo izolovati one koji apliciraju za legitiman ulazak u EU.

Organizovane kriminalne mreže nisu sprečene strogim viznim režimom, već naprotiv, profitiraju na njegovoj složenosti. Nije logično za razvijene kriminalne grupe i pojedince, čiji je direktni cilj da narušavaju imigracione zakone, da apliciraju za vizu; umesto toga oni zaobilaze vizni proces, koristeći postojeće kanale ka zemlji odredištu. Ukoliko se teškoća legalnog ulaska u EU povećava za prosečnog građanina (složenost procesa apliciranja za vizu, povišena taksa za vizu, stroži kriterijumi), toliko se povećavaju i mogućnosti i dobiti za one koji profitiraju od falsifikovanja.

Nasuprot tome, jasni pokazatelji napretka ka liberalizovanom viznom režimu bi promovisali legitimno putovanje u EU, jer bi građani imali šta da izgube zbog ilegalne imigracije — svoje pravo da putuju bez viza u EU; trenutno stanje stvari omogućava onima koji imaju koristi od nezakonitog putovanja da se dalje koriste. Precizna i odmerena liberalizacija viznog režima za zemlja koje teže postizanju EU standarda, ne bi dovela do najezde njenih građana i ilegalnog boravka u EU, već bi promovisala legitimitet tih zemalja — njihovih pasoša, granične kontrole i dr., tako što bi istisla one koji profitiraju od položaja na „crnoj listi”.

Kako je bezbednost visoko na dnevnom redu u EU, diskusija o liberalizaciji viznog režima koju je predložila Komisija je u rukama onih zemalja članica čiji političari zagovaraju ograničavanje. Institucije EU se trenutno bore da zadrže to pitanje na dnevnom redu, ali zemlje članice imaju drugačiju predstavu po pitanju viza, jačajući neosnovane strahove od masovne ilegalne imigracije koja bi dalje destabilizovala zemlje članice. Ako je pitanje unutrašnje bezbednosti zemalja članica povezano sa lažnom idejom zaštite putem biometrijskih identifikatora, visoko razvijenih tehnoloških baza podataka, njihovu pažnju je moguće odvući od pravog problema. Ipak su i kamene zidine oko drevnog grada Troje bile srušene.

Iskustvo liberalizacije viznog režima EU

EU je izjavila da je svesna važnosti koju narodi i vlade Zapadnog Balkana pridaju perspektivi liberalizacije viznog režima, ali bilo kakav napredak u tom smislu

¹⁷ Krizna grupa, EU Vise i zapadni Balkan, str. 2.

¹⁸ Stefan Batory fondacija je sprovedla anonimnu anketu marta 2004. godine sa aplikantima za vize u poljskim konzulatima u Belorusiji, Rusiji i Ukrajini i napisala ovaj izveštaj na osnovu nalaza. (*Izveštaj o praćenju poljske vizne politike*) *Monitoring of Polish Visa Policy Report*, Stefan Batory Foundation, novembar 2004. str.10.

zavisi od implementacije suštinskih reformi u oblasti vladavine prava, borbe protiv organizovanog kriminala, jačanja administrativnog kapaciteta u graničnoj kontroli i sigurnosti dokumenta u tim zemljama.

Druga crna lista Komisije koja je objavljena 2001. godine, prebacila je Bugarsku i Rumuniju sa traženja vize na listu oslobođenih od vize, nakon procene njihovog napretka u reformama.¹⁹ U to vreme, obe zemlje su već pregovarale poglavlja u Pristupnim pregovorima, ali još važnije, politička klima u EU je bila na talasu ekspanzije i 11. septembar se još nije dogodio. Nakon što je Komisija uradila procenu dve zemlje, sledeće mere su bile značajne za uklanjanje viznog režima:

- uvođenje naprednih, biometrijski sigurnih pasoša, nacionalnih identifikacionih karata i boravišnih karata koje je teško falsifikovati;
- uvođenje krivičnih sankcija i kazni za nedozvoljene prelaskе granice i falsifikovana dokumenta, zajedno sa zakonom koji je proglašavao krivičnim prekršajem narušavanje imigracionog zakona bilo koje zemlje članice EU;
- usklađivanje vizne politike sa viznom politikom EU;
- raspoređivanje više osoblja i opreme na granicama
- Zaključivanje sporazuma o repatrijaciji građana koji ilegalno borave u EU.²⁰

Makedonska perspektiva

Komunikacija Komisije iz januara 2006. godine „Zapadni Balkan na putu ka EU: konsolidacija stabilnosti i povećanje prosperiteta,”²¹ otvorila je vrata za olakšavanje viznog režima za region nakon skoro 3 godine od obećanja u Solunu i propalog pokušaja regionalne vizne facilitacije pod luksemburškim predsedavanjem 2005. godine. Ubrzo nakon uspešne kandidature za EU članstvo decembra 2005. godine, Makedonija je prva zemlja u regionu koja je započela takve pregovore 28. marta 2006. godine. I dok je Makedonija pozdravila ovaj kao i svaki korak bliže ka EU, pregovarači su zadržali čvrst stav koji teži olakšavanju viznog režima zajedno sa paralelnim pregovorima o liberalizaciji viznog režima; pokušaj da se obezbede da olakšavanje neće biti zamena za prethodno obećanu liberalizaciju viznog režima u budućnosti. Komisija je pristala da 4. maja 2006. godine, predloži nacrt pregovaračkog mandata Savetu kako bi započeli pregovori o olakšavanju viznog režima sa Makedonijom, zajedno sa pregovorima o sporazumu o readmisiji sa Komisijom. Iako atmosfera u zemljama članicama širom Evrope nije još zrela za liberalizaciju viza, izjava Komisije o Makedoniji naglasila je da je „olakšavanje viznog režima, prvi, prelazni korak ka viznoj liberalizaciji”²², što je prvo pominjanje liberalizacije viza u Briselu od 2004. godine.

¹⁹ Savet (EC) 539/2001 od 15. marta 2001.

²⁰ COM(2001), 61 final; Brisel 02. 02. 2001; COM(2001)261 final; 29. 06. 2001

²¹ COM(2006), 26 final; Brisel 27. 01. 2006

²² “The Commission Recommends to Negotiate Visa Facilitation Agreement with FYROM” 4. maj 2006., (Komisija predlaže pregovore o zaključivanju sporazuma o viznom olakšavanju sa BJRM) dostavno na: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/570&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

Uz razumevanje delikatnosti bezbednosnih briga EU, ali takođe vođena ciljem putovanja u EU bez viza za svoje građane, Makedonija je ostala posvećena reformskim procesima. Stručnjaci iz Ministarstava spoljnih poslova i unutrašnjih poslova kao i iz Sekretarijata za evropske poslove, sastali su se sa svojim bugarskim kolegama kako bi u potpunosti spoznali bugarski pomak sa „crne Šengen liste”. Sami građani Makedonije nisu nikakva pretnja zemljama članicama EU, ali Vlada radi na sprečavanju ilegalnih migracija poboljšanom kontrolom svojih granica, otkrivanjem kriminalaca i sveopštom bezbednošću.²³ Do kraja juna 2006. godine, Makedonija će imati zaključene bilateralne sporazume o readmisiji sa 18 od 25 zemalja članica EU.²⁴

U oblasti pravde i unutrašnjih poslova reforme su u toku kako bi se dostigao *Šengen acquis* i Makedonija aktivno radi na implementaciji najnovijih tehnologija u oblasti integrisanog upravljanja granicom, u tesnoj saradnji sa stručnjacima Pakta za stabilnost. Novi biometrijski pasoši će biti u opticaju kasnije ove godine kao i unapređenje vizne nalepnice za strance. Vlada je pripremila plan za harmonizaciju viznog režima i privremeno je ukinut vizni režim za nove zemlje članice do juna 2006. godine, sa izuzetkom Poljske, Estonije i Češke Republike, za koje je Republika Makedonija trajno ukinula vizni režim.²⁵

Kako je bezbednost glavna tema širom Evrope, njeni lideri treba da budu oprezniji u razvijanju političkih mera koje bi obezbedile pitanja unutrašnje bezbednosti. Restriktivni vizni režim kao odgovor na strah od nedostatka sigurnosti može poslužiti samo kao zavoj na slomljenoj kosti, ali će ponovo pokrenuti stare strahove ukoliko se pokaže neuspešnim. Simbol sigurne posvećenosti regionu koji bi odao priznanje reformama u oblasti pravde i unutrašnjih poslova sa jasnim graničnicama ka liberalizaciji viznog režima ponovo bi potvrdio prioritet EU u regionu kao i budućnost regiona u EU, dok bi istovremeno promovisao zakonito ali dostižno putovanje u EU.

Kako bi podržale takve napore, Makedonija i druge zemlje zapadnog Balkana moraju ostati posvećene dostizanju reformi koje su ostvarile Bugarska i Rumunija, moraju da odagnaju rezervisanost EU oko pitanja olakšavanja i liberalizacije viznog režima, koji je na štetu građana Zapadnog Balkana, smatran filterom za nestabilnost u zemljama EU.

²³ 2 miliona stanovnika zemlje čine 0,22 % od 462 miliona stanovnika EU. Poslednji statistički podaci o deportovanim građanima pokazuju da je neznatan promil populacije deportovan iz EU zemalja članica 2005. godine (0,03% ili 577 ljudi).

²⁴ Do maja 2006. godine, Makedonija je potpisala bilateralne sporazume o readmisiji sa Austrijom, Nemačkom, Mađarskom, Francuskom, Italijom, Poljskom, Slovenijom, Slovačkom i Španijom. Readmisioni sporazumi sa Belgijom, Luksemburgom i Holandijom će biti potpisani do kraja maja 2006. godine, dok će sporazumi sa Danskom i Švedskom biti zaključeni do kraja juna 2006. godine. Estonija, Irska, Litvanija Velika Britanija su izjavile da sporazumi sa Makedonijom nisu neophodni .

²⁵ Ove zemlje su ukinule vizne takse za vlasnike makedonskog pasoša.

INICIJATIVA ZA OLAKŠAVANJE VIZNOG REŽIMA ZA STUDENTE

Mihajlo Babin¹

Studentska unija Srbije, kao jedina studentska organizacija koja deluje na nacionalnom nivou, je dugo vremena radila na uključivanju studenata iz Srbije u sve procese reformi visokog obrazovanja u Evropi. Takođe, Studentska unija Srbije je ulaskom u ESIB, koji predstavlja krovnu organizaciju za nacionalne studentske unije u Evropi, u mnogome doprinela započinjanju reforme visokog obrazovanja u Srbiji. Studentska unija Srbije je pored reforme visokog obrazovanja učestvovala u brojnim akcijama i sprovodila istraživanja među studentskom populacijom. Posebno značajno istraživanje vršeno je tokom 2004. godine među studentima u 4 univerzitetska centra: Beograd, Novi Sad, Kragujevac, Niš.

Ukupni rezultati istraživanja su pokazali veliki procenat ksenofobije, nacionalne i verske netrpeljivosti.

Najfrapantniji podatak u istraživanju je bio da više od 70% studenata nikada nije kročilo van granica Srbije. Dakle, nije reč o celoj populaciji mladih ljudi, već samo studenata, koji bi trebalo da budu deo društva koji najviše putuje. Kada bi se posmatrali i mladi ljudi koji ne studiraju, rezultati bi nedvosmisleno bili još mnogo gori, koliko god je to teško zamisliti. Može se zaključiti da su komplikovana procedura, nehumana čekanja u redovima, frustracije koje prati dobijanje vize glavni uzroci toliko malog procenta studenata koji su putovali. Naime, današnja omladina je upravo odrastala u periodu kada su vize uvedene te je mogućnost putovanja u inostranstvo za njih bila izuzetno limitirana.

Šta treba učiniti da bi se dobila viza?

- nabaviti brojna dokumenta i potvrde,
- čekanje u redovima za predaju dokumenata,
- plaćanje prevoda dokumenata potrebnih za vize,
- plaćanje vize,

¹ Mihajlo Babin, predstavnik Studentske unije Srbije.

— period potreban za odgovor ambasade da li je dobijena viza ili ne (dakle, morate planirati putovanje mnogo ranije).

Važno je istaći da se broj potrebnih dokumenata u mnogome razlikovao između pojedinih ambasada, kao i da se odnos pojedinih ambasada menjao sa promenama ambasadora. U protekloj deceniji se zato često moglo čuti da je u nekoj ambasadi veoma lako dobiti vizu, dok je u drugoj nemoguće ili sl.

Studentska unija Srbije je oformila tim od 7 studenata koji su praktičan deo kampanje za olakšavanje viznog režima za studente sprovedli u saradnji sa Balkan Trust for Democracy posetom evropskim institucijama u Briselu u septembru 2004. godine. Domaćin naše posete je bio Janez Potočnik, evropski komesar. Tokom brojnih razgovora većina sagovornika je isticala podršku našoj inicijativi, ali je takođe preovlađivao stav da od njih konkretno veoma malo zavisi jer su zahtevi prelaska na belu šengensku listu veoma striktni. Jedan od važnih argumenata koji smo isticali su priče koje izuzetno obeshrabuju mlade ljude, a odnose se na sećanja njihovih roditelja, koji često prepričavaju detalje iz svojih putovanja iz mladosti, kada su mogli slobodno da odlučuju o destinacijama i dužini svog boravka u inostranstvu. Na početku 21. veka na teritoriji Evrope teško je shvatiti, a još teže prihvatiti, činjenicu da su roditelji imali bolje mogućnosti i uslove života od njihove dece. Treba se podsetiti da je tadašnja Jugoslavija bila nedemokratska i komunistička zemlja, a njeni građani su mogli da putuju bez ikakvih ograničenja.

Valjalo bi napomenuti da su postojali i stavovi istaknuti na pojedinim sastancima u Briselu da vize nisu ključna barijera, već da loša materijalna situacija u Srbiji sprečava mlade ljude da putuju. Naš tim je izneo brojne argumente kojima opovrgava date navode, jer bi mnogi mladi ljudi i njihovi roditelji štedeli za neke zanimljive posete i putovanja ukoliko bi mogli slobodno da putuju.

Posebno važan sastanak imali smo sa evropskim komesarom Oli Renom, na koga je naša poseta ostavila značajan utisak što je gospodin Ren i istakao prilikom posete Univerzitetu u Novom Sadu u oktobru 2005. godine.

Neshvatljivo je da je situacija sa vizama bila mnogo bolja tokom 90-ih nego posle demokratskih promena 2000. godine. Naravno, ta činjenica je odličan argument onima koji se zalažu za stav da Srbiju ceo svet mrzi i da ništa ne zavisi od nas.

Kao jedna od najvećih prepreka bržim promenama u Srbiji moramo istaći sve veću apatiju među mladima, koja se najbolje ogleda u maloj izlaznosti na izbore. Ako malo dublje razmislimo, zbog čega bi se neki mladi čovek borio za promene ako nikad ili je vrlo retko imao priliku da poseti neku drugu državu i vidi kako stvari tamo funkcionišu. Mnogi mladi ljudi smatraju da ne treba ništa raditi, jer svakako neće i ne može biti bolje.

Većina mojih prijatelja koji su kao i ja imali mogućnost da putuju uvek se vraćaju sa puta puni nove energije, želje za promenama i kvalitetnijim životom u Srbiji.

Mislim da je veoma zanimljiv primer jednog mog poznanika iz gimnazije koji je tokom 90-ih apsolutno verovao u zvanične stavove naših državnika koji su servi-

rani preko državne televizije. Međutim, posle samo jedne kraće posete Sarajevu, tokom koje je video posledice rata pre nekoliko godina, promenio je svoj prethodni dogmatski stav, postao objektivniji i shvatio da uvek postoji druga strana priče koja se mora čuti.

Kada bi mladi ljudi putovali, videli bi da je jedan model popularnog brenda patika u Srbiji skuplji dva i po puta od istog modela u centru Londona. Ako malo bolje razmislimo, navedeni primer nije uopšte čudan. Jedna od retkih šansi za mladog čoveka u Srbiji da se oseća delom Evrope i sveta je da kupuje brendirane stvari (to je odgovor na izolaciju koji je nastao tokom 90-ih), što trgovci u Srbiji veoma dobro koriste.

Tokom 90-ih najveći broj građana Srbije koji je odlazio u inostranstvo više se nije vraćao, već je život nastavljao u nekoj drugoj zemlji. Građani Srbije su očekivali da će posle demokratskih promena moći slobodno da putuju, ali i da se vraćaju, jer će situacija u Srbiji biti mnogo bolja nego ranije. Redovi za vize trebalo je da postanu prošlost. Međutim, veoma malo se promenilo u pogledu lakšeg dobijanja viza. Naravno, da je velika odgovornost državnih organa naše zemlje što su učinili veoma malo na donošenju i implementaciji propisa koji su neophodni za dolazak Srbije na belu šengensku listu. Takođe, izlazak građana iz 15-godišnje izolacije bi morao postati jedan od prioriteta o kojima bi trebalo mnogo više govoriti.

Sa pravom moramo da postavimo pitanje da li su krivi studenti, jer vrlo često veruju u predrasude, ili je kriv sistem koji se sporo i nevoljno menja? Takođe, veoma je značajno kako će studenti, kao najperspektivniji deo društva, moći da razumeju evropske integracije i da tokom svog budućeg radnog angažmana sprovode zajedničke standarde Evropske unije, ako nisu videli kako to zaista negde funkcioniše?

Trenutno je dobijanje viza za studente ipak bolje nego ranije, jer se traži manji broj dokumenata, a najvažniji je potvrda o statusu studenta. Međutim, prave olakšice još uvek nisu nastupile i za većinu studenata je putovanje misaona imenica. Ključni problem je nedostatak slobode kretanja i spontanog donošenja odluke da se sutra otputuje na neki koncert, festival ili slično u Beč, Prag, Budimpeštu. Slobodu nije najvažnije uvek u potpunosti iskoristiti, samo posedovanje je sasvim dovoljno.

IV— INTEGRISANO UPRAVLJANJE GRANICAMA I EU STANDARDI

NEKE PREPORUKE ZA DRŽAVE ZAPADNOG BALKANA: ISKUSTVO BUGARSKJE U OBLASTI POLITIKE VIZA I KONTROLE GRANICA

Nadya Dimitrova¹

Početakom 1997. godine Bugarska je bila na ivici bankrotstva i u dubokoj političkoj krizi. Bila je sasvim daleko od sticanja statusa kandidata za članstvo u EU, a od 1995. godine je bila i na EU /i u to vreme šengenskoj/negativnoj viznoj listi. U maju 1997. godine na vlast je došla nova UDF (Unija demokratskih snaga) Vlada na čelu sa Ivanom Kostovim. Dve i po godine kasnije, u decembru 1999. Bugarska je dobila status države kandidata, a godinu dana kasnije 1. decembra 2000. Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove EU je postigao politički sporazum o Komisijinom predlogu uredbe kojom se definiše lista trećih zemalja čiji državljani moraju da poseduju vize za prelazak spoljašnjih granica EU i onih čiji su državljani izuzeti od tog uslova. Po tom sporazumu, koji je potvrdio predlog Komisije, Bugarska je stavljena na pozitivnu viznu listu EU i bugarski državljani imaju povlasticu izuzeća od viza od datuma stupanja na snagu pomenute uredbe.

Dva meseca kasnije, Komisija je podnela izveštaj Savetu za pravosuđe i unutrašnje poslove u kome je opisala mere preduzete od strane Bugarske za suzbijanje ilegalne migracije i ilegalnog boravka državljana Bugarske u državama članicama EU i za repatrijaciju tih lica.

Mere, koje je Bugarska preduzela u periodu od 1997. do 2000. godine uključivale su zakonodavne i institucionalne promene, kako bi se države članice EU uverile da zemlja više ne proizvodi ilegalne migracije i da je uspostavila *efikasnu kontrolu granica* zasnovanu na evropskim standardima.

¹ Nadya Dimitrova, saradnica Evropskog instituta u Sofiji i predstavnica Međunarodnog centra za razvoj migracione politike za Bugarsku.

Kontrola granica

Zakonske mere i administrativna praksa

— *Zakon o Ministarstvu unutrašnjih poslova i Uredba o njegovoj primeni* opisuju i regulišu funkcije, strukturu i ovlašćenja Pogranične policije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova;

Institucionalni razvoj i strukturalna reforma Nacionalne službe pogranične policije (NBPS) počeli su usvajanjem Zakona o Ministarstvu unutrašnjih poslova 9. decembra 1997. godine. Iako je bila podređena Ministarstvu unutrašnjih poslova, Pogranična policija je u to vreme imala vojnu organizaciju sovjetskog tipa, koja nije mogla da se nosi sa novonastalim problemima kao što su prekogranični kriminal i porast migracionog pritiska. Za nešto više od dve godine, NBPS je transformirana u specijalizovanu Pograničnu policijsku gardu i jedinicu za traganje u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova.

U skladu sa Zakonom o Ministarstvu unutrašnjih poslova i uredbom o njegovoj primeni, Nacionalna služba pogranične policije je preuzela dužnost nadgledanja „zelenih” i „plavih” granica.

— *Krivični zakonik* definiše kao krivična dela ilegalni prelazak granice, trgovinu ljudima, dela vezana za falsifikovanje dokumenata i srodna dela;

— *Zakon o stranim državljanima* definiše uslove i procedure po kojima strani državljani mogu da uđu, borave i napuste Republiku Bugarsku kao i njihova prava i obaveze. Po tom zakonu, strani državljani mogu legalno da uđu u Bugarsku samo na utvrđenim graničnim prelazima (Član 17) i pod uslovom da ima validan putni dokument i ako je potrebno, vizu (Član 8). Izdavanje viza na granici više nije moguće.

Po članu 10, stav 1, izdavanje viza i ulazak u zemlju se uskraćuju strancu ukoliko je isti poznat po umešanosti u trgovinu ljudskim bićima i ilegalno uvođenje i izvođenje lica u/iz zemlje.

— *Uredba o primeni Zakona o stranim državljanima* definiše detaljne uslove i procedure po kojima strani državljani mogu da uđu, borave i napuste Republiku Bugarsku;

U skladu sa Zakonom o stranim državljanima i Uredbom o graničnim prelazima, samo pojedinci, koji poseduju validan strani putni dokument i nisu predmet zakonski nametnutih restrikcija ili zabrana, mogu da pređu državnu granicu i to isključivo na graničnim prelazima postavljenim isključivo u tu svrhu.

— *Zakon Bugarske o ličnim dokumentima* definiše uslove i procedure za izdavanje i korišćenje bugarskih ličnih dokumenata od strane bugarskih i stranih državljana.

Zakon definiše razloge koji predstavljaju pravni osnov za zabranu putovanja izvan zemlje pojedincima koji su izvršili krivično delo i licima koja se smatraju opasnim po nacionalnu bezbednost. Zakon takođe predviđa nametanje restriktivne mere zabrane napuštanja Bugarske u periodu od godinu dana onim državljanima Bugarske koji su prekršili zakon neke strane zemlje ili su izbačeni iz iste.

Zaštita dokumenata bugarskih državljana

Zakonom su od 01. aprila 1999. godine uvedeni novi tipovi nacionalnih, diplomatskih pasoša i pasoša moreplovaca. Ova tri tipa pasoša uključuju niz karakteristika za zaštitu od falsifikovanja i krivotvorenja (npr. lični podaci, digitalna fotografija u boji i digitalni potpis vlasnika pasoša su laserski odštampani u Zoni vizuelne kontrole na stranici sa ličnim karakteristikama; ta stranica je presvučena tankim providnim slojem koji sadrži Optički promenljive karakteristike).

Po Zakonu, rok za promenu pasoša bio je 31. decembar 2000. Od tog datuma, bugarskim državljanima je odlazak u inostranstvo dozvoljen samo ukoliko poseduju novi tip pasoša.

Bugarske diplomatske i konzularne misije su mogle da izdaju samo privremene pasoše bugarskim državljanima u inostranstvu koji nisu posedovali validan pasoš (npr. još uvek nisu posedovali novi pasoš ili im je pasoš istekao). Prijave za nove pasoše su preko Ministarstva spoljnih poslova prosleđivane Nacionalnoj policijskoj službi u Sofiji.

U slučaju gubitka ili krađe pasoša, vlasnik mora da podnese pisanu izjavu najbližoj Okružnoj policijskoj kancelariji (ili nadležnoj diplomatskoj ili konzularnoj misiji).

Nove tipove pasoša izdaje Nacionalna policijska služba (Odeljene za lična dokumenta u Sofiji ili regionalne kancelarije). Ministarstvo unutrašnjih poslova je razvilo stroga pravila i procedure za rukovanje blanko pasošima i formularima koji se koriste u procesu izdavanja novih pasoša. Specijalno izrađen informacioni sistem omogućava praćenje protoka dokumenata i potrošnih materijala od tačke izrade (navka) do završnog proizvoda (novi dokument).

Pasoši o čijem je gubitku ili krađi podneta pisana prijava nadležnom organu su proglašavani nevažećim preko Informacionog sistema za izdavanje ličnih dokumenata Bugarske. Podaci o pasošima, koji su proglašeni nevažećim, elektronskim su putem prosleđivani svakom graničnom prelazu. Sistem je takođe uključivao informacije o prethodnim gubicima tako da je bilo moguće otkriti „redovne” gubitke a time i otkrivanje sumnjivih incidenata.

Zaštita dokumenata nebugarskih državljana

Putna dokumenta izbeglica ili lica bez otadžbine imaju iste bezbedonosne karakteristike kao i pasoši bugarskih državljana.

— *Uredba Saveta ministara Br. 213/15. 05. 1997. kojom je usvojen Propis o graničnim prelazima* definiše organizaciju, rad i upravljanje graničnim prelazima kao i saradnju između organa koji obavljaju kontrolne funkcije na tim prelazima.

Propis takođe predviđa jedan Međusektorski savet o graničnim prelazima;

U februaru 1998. Vlada Bugarske je usvojila Program za borbu protiv ilegalne migracije i ilegalnog boravka stranih državljana koji definiše okvir delovanja u ovoj oblasti. Devet ministarstava je bilo uključeno u realizaciju ovog programa. Formiran

je Međusektorski savet o graničnim prelazima. Savetom je predsedavao glavni sekretar Ministarstva unutrašnjih poslova. Vladin Program je bio baziran na glavnim odredbama Preporuke Saveta od 22. decembra 1995. godine o harmonizaciji sredstava za borbu protiv ilegalne migracije i ilegalnog zapošljavanja i za unapređivanje relevantnih sredstava kontrole.

Nadležni organi su uveli sledeće kontrole na graničnim prelazima: pasošku, motornog vozila, carinsku, sanitarnu, veterinarsku i fitosanitarnu.

Od tada, organi Pogranične policije obavljaju obaveznu kontrolu pasoša i vi-za na granici svih lica koja ulaze, izlaze ili prolaze kroz zemlju. Sistem granične kontrole registruje sve prolaske pojedinca i vozila. Ministarstvo unutrašnjih poslova uspostavilo je jedan automatizovani informacioni sistem granične kontrole. Sistem sadrži podatke o licima, vozilima i predmetima za kojima se traga, o pojedincima kojima je zabranjen ulazak ili izlazak iz zemlje kao i druge kategorije podataka slične onima uključenim u šengenski informacioni sistem. Na svim graničnim prelazima su postavljene automatizovane radne stanice sa direktnim pristupom bazama podataka informacionog sistema. Vizni centar Ministarstva spoljnih poslova svim graničnim prelazima šalje informacije o izdatim vizama i odbijenim zahtevima za vizu. Te informacije se koriste za proveru validnosti viza svih pojedinaca koji prelaze granicu. Uspostavljene su dodatne kontrole za državljane visoko rizičnih država.

— *Zakon o registraciji građana* stupio je na snagu 31. jula 1999. godine i on definiše uslove i procedure pod kojima sva fizička lica treba da se registruju u Republici Bugarskoj. Odredbe Zakona pokrivaju sve bugarske državljane, strance kojima je legalno odobren stalni boravak kao i lica bez otadžbine koja duže vreme i uglavnom borave u Bugarskoj i dodeljen im je status izbeglice.

U Ministarstvu unutrašnjih poslova je formirana centralizovana baza podataka, koja funkcioniše kao integrisani informacioni sistem i uključuje: registar stanovništva, registar stranaca i izbeglica koji su stalni i dugoročni stanovnici, registar ličnih dokumenata (pasoša, ličnih karata, vozačkih dozvola, dokumenata stranaca i izbeglica za stalni ili dugoročan boravak), registar motornih vozila, registar ukradenih vozila (bugarskih i onih koje traži Interpol), registar ukradenih ili nestalih ličnih dokumenata, nevažećih stranih dokumenata, zabrana za ulazak ili izlazak iz zemlje, administrativnih sankcija zbog kršenja pasoškog i viznog režima, lica za kojima se traga (uključujući ona koja traži Interpol), registar izdatih viza i odbačenih zahteva za vizu, registar lica sa kriminalnim dosijeom, informacije o putovanju bugarskih državljana i vozila u inostranstvo i o prolasku stranih državljana i vozila kroz Bugarsku. Registar stanovništva uključuje digitalne fotografije svih lica i njihove potpise koji su dostupni preko kompjutera.

— *Uredbom Saveta ministara br. 70/27. 03. 1998. usvojena su Pravila o strukturi i radu Međusektorskog saveta o graničnim prelazima;*

— *Uredbom Saveta ministara br. 35/25. 02. 1999. usvojen je Propis o uslovima i proceduri izdavanja viza od strane diplomatskih i konzularnih misija Republike Bugarske.*

Zahtevi i uslovi za prelazak granice

Sankcije vezane za ilegalan prelazak granice

Krivični zakonik — U skladu sa članom 279, lice koje uđe ili pređe državnu granicu bez dozvole nadležnih organa ili sa dozvolom ali ne preko graničnih prelaza kažnjava se lišavanjem slobode u trajanju do pet godina kao i novčanom kaznom.

Sankcije vezane za lažna i krivotvorena dokumenta

Krivični zakonik — Član 308 Krivičnog zakonika sankcioniše proizvodnju i upotrebu lažnih ili krivotvorenih dokumenata „lišavanjem slobode u trajanju do pet godina”.

Zakon o stranim državljanima — u skladu sa članom 80, stav 1, tačka 2, u vezi sa članom 10, stav 1, tačka 7, kada strani državljanin pokuša da uđe u ili prođe kroz Republiku Bugarsku koristeći lažna ili krivotvorena dokumenta, Ministar unutrašnjih poslova može da naredi lišavanje datog lica prava na boravak u zemlji.

Sankcije vezane za ilegalnu emigraciju u države članice EU

Zakon Bugarske o ličnim dokumentima — Po članu 76, zabrana napuštanja zemlje u trajanju od jedne godine se izriče bugarskim državljanima koji su prekršili zakon o imigraciji druge zemlje ili su izbačeni iz druge zemlje.

Sankcije vezane za omogućavanje ilegalne imigracije/emigracije

Krivični zakonik — Član 280. predviđa da se lice, koje prevede drugo lice preko državne granice bez dozvole nadležnih organa, ili sa dozvolom ali ne preko graničnih prelaza kažnjava lišavanjem slobode u trajanju do šest godina i novčanom kaznom do milion leva.

Zakon o stranim državljanima — Član 51. reguliše administrativnu i krivičnu odgovornost odgovornih lica u prevoznim kućama, dok tur-operateri podležu sankcijama za odgovornost. Zbog nepoštovanja obaveza predviđenih Zakonom o stranim državljanima, odgovorna lica se kažnjavaju novčanom kaznom do 5 000 leva, a pravnom licu se izriče sankcija za odgovornost do 6 000 leva.

Zakonski koraci su upotpunjeni amandmanima na gore pomenute zakone i podzakonske normativne akte.

Strogo sprovođenje postojećih zakonskih obaveza je takođe od izuzetnog značaja.

Bugarske policijske vlasti moraju da nastave sa svojim nastojanjima u svetlu obezbeđivanja sprovođenja svih zakonskih obaveza nametnutih tur-operaterima. U tom cilju, one će svoju potrebu informisanja ispuniti intenziviranjem kontakata sa državama članicama u okviru policijske saradnje.

Osoblje Pogranične policije

Ukupan broj osoblja koje zapošljava Nacionalna služba pogranične policije (NBPS) 17. oktobra 2000. iznosio je 8 751, od kojih su 4 707 profesionalni oficiri, a 4 044 vojni regruti. Zamena regruta profesionalnim policijskim oficirima trebalo je da bude i jeste realizovana u martu 2002.

Osoblje NBPS je polako ali dosledno prelazilo sa organizacije vojnog tipa ka uspostavljanju nezavisnog i visoko profesionalnog organa za poslove pogranične policije. Ta promena je inicirana Uredbama Saveta ministara br. 59/01 i 60/012 i — kao prvi korak — uključila smanjenje broja regruta i blagi porast broja policajaca. U narednom koraku — ponovo u cilju smanjenja broja regruta i povećanja broja policajaca — transformacija je trebalo da se završi do kraja marta 2002. godine uz dalje povećanje osoblja NSBP-a za 2 100 policajaca.

Administrativne strukture

U svetlu obezbeđivanja efektivnog sprovođenja zakona u oblasti kontrole granice i migracije, Nacionalna služba pogranične policije (NBPS) poseban akcenat je stavila na uvođenje odgovarajućeg administrativnog potencijala upravnih struktura i profesionalno obučениh policijskih oficira opremljenih ključnim modernim tehničkim sredstvima.

NBPS je ažurirala svoj Koncept i plan razvoja iz 2005. godine u svetlu kompletnog usvajanja i implementacije evropskih standarda i praksi u oblasti kontrole granice.

Regionalne pogranične jedinice su sprovodile ubrzano regrutovanje osoblja i obnovu tehnike. Prva transformacija je naređena Uredbom Vlade u junu 1999. godine i rezultirala je postavljenjem 600 formacijskih i neformacijskih oficira na mesto 1 000 vojnih regruta. Druga faza tog procesa je bila planirana za 2001. kada je još 2 000 vojnih regruta zamenjeno sa 1 300 profesionalnih policijskih oficira. Ažuriranim Planom razvoja bilo je predviđeno sprovođenje konačne demilitarizacije službe (zamena vojnih regruta policijskim osobljem sa punim radnim vremenom) do kraja 2002.

U NBPS je formirana nova specijalizovana jedinica za borbu protiv ilegalne trgovine ženama u cilju seksualne eksploatacije. Jedinica je podređena Odeljenju za spoljno izviđanje čije su osnovne funkcije i zadaci uključili:

- obavljanje opšteg ispitivanja i istrage postojećih organizacija uključenih u ilegalnu trgovinu preko bugarske državne granice;
- otkrivanje načina funkcionisanja ilegalnih kanala;
- otkrivanje organizatora i izvršioaca i njihovih međusobnih veza;
- sprovođenje združenih akcija i razmena informacija sa ostalim nadležnim službama;
- razmena obaveštajnih podataka i saradnja sa nadležnom stranom policijom.

U okviru Nacionalne službe za borbu protiv organizovanog kriminala takođe je formirana jedna specijalizovana jedinica/sektor za borbu protiv transgraničnih mreža koje se bave ilegalnim migracijama i trgovinom ljudima. Glavni zadatak ove jedinice je bilo koordinisanje spoljnog izviđanja na nacionalnom nivou i direktna saradnja sa policijskim vlastima drugih država. Između ostalog, ova jedinica je bila zadužena za izradu izveštaja o situaciji i procene rizika kao i jačanje saradnje i interakcije sa Nacionalnom službom pogranične policije u oblasti transgranične trgovine ljudskim bićima i trgovine ženama i decom u cilju seksualne eksploatacije.

Obuka

Centar za specijalizaciju i profesionalnu obuku osoblja Nacionalne pogranične policije otvoren je u Pazarđiku u oktobru 2000. godine u okviru sprovođenja PHARE Twinning projekta sa Nemačkom u cilju formiranja odgovarajuće strukture za efikasnu i specijalističku obuku pogranične policije.

Centar je zaposlio 149 instruktora koji vode četiri ključna kursa:

- uvodna policijska obuka (Krivični zakon, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o policiji, Zakoni EU, psihologija, obuka za pograničnu policiju, itd.)
- specijalizovana policijska obuka;
- namenski kursevi za oficire pogranične policije (pogranična policija na graničnim prelazima, pogranična policijska garda, pogranična policija na rečnoj i morskoj granici);
- nastava stranih jezika.

Pored osnovne obuke, Centar obezbeđuje kurseve za višu upravu i obuku instruktora u sledećim oblastima: Evropska integracija — Zakoni EU; Šengenski informacioni sistem; vize i vizni režim Bugarske; transgranični kriminal; ljudska prava; zakon o izbeglicama i azilu; tehnička oprema za proveru putnih dokumenata i izviđanje na granicama; i Automatizovani informacioni sistem za kontrolu granice.

PHARE Twinning program je realizovan zajedno sa Nemačkom u cilju daljeg razvoja kurseva obuke. Program je završen krajem 2001. godine i pružio je svim oficirima za kontrolu granice znanje i veštine za rad po standardima i pravilima EU.

Tehnička oprema na granici

Ostvarivanje EU uslova i standarda u pogledu tehničke opreme na graničnim prelazima je podržano dodatnim investicijama u okviru PHARE projekata, sredstvima iz nacionalnog budžeta, nacionalnog PHARE programa i drugih donatora. Cilj tehničkih kapaciteta na graničnim prelazima bio je uvećanje efektivnosti kontrole i skraćivanje vremena prelaska granice. Do 2004. godine je bilo planirano formiranje specijalizovane laboratorije i baze podataka o lažnim, krivotvorenim i falsifikovanim dokumentima.

Od 2001. godine zelena granica je kontrolisana putem osam bugarskih infracrvenih mobilnih sistema MUSON i SNOG. Patrole pogranične policije su bile opre-

mljene sa 236 portabl uređaja za noćno osmatranje. Pristup oblasti zelene granice kontroliše alarmni sistem koji je u potpunosti funkcionalan u perimetru od 350 km (granica sa Turskom je pokrivena celom dužinom).

Automatizovani sistem kontrole granice, koji uključuje 222 kompjuterizovane radne stanice na graničnim prelazima, omogućio je registrovanje svih lica koja pređu granicu. Automatizovani sistem za identifikaciju otisaka prstiju (AFIS) funkcionalan je od oktobra 2000. godine. Kompjuterizovane radne stanice su postavljene na glavnim graničnim prelazima.

Deset graničnih prelaza (Varna, Burgas, Malko Turnovo, Kulata, Vidin, Ruse, Kapitan Andreevo, aerodrom Sofija, Gyueshevo i Kalotina) koristi DOCUBOX uređaje za sekundarnu kontrolu.

U okviru PHARE 1999. i PHARE 2000. Evropska Komisija je investirala 16,5 miliona evra u kupovinu komunikacione opreme i vozila za rad na plavoj granici na Crnom moru i zelenoj granici sa Turskom.

Organi Pogranične policije na graničnim prelazima trenutno unapređuju opremu za primarnu i sekundarnu kontrolu dokumenata instalirajući moderne uređaje za analizu dokumenata.

U zavisnosti od tipa pograničnog saobraćaja i procene nivoa rizika, granični prelazi su opremljeni za otkrivanje ilegalnih imigranata skrivenih u vozilima kao i zabranjene robe i i robe ograničenog prometa.

Bugarske vlasti su morale da nastave sa modernizacijom i daljim opremanjem na granicama. Posebno je planirana kupovina tri moderna kompjuterizovana sistema VSCs za sekundarnu kontrolu dokumenata.

Pogranična saradnja sa susednim državama

Bugarska pogranična saradnja se u to vreme bazirala na postojećim bilateralnim sporazumima sa Grčkom, Rumunijom, Turskom, Saveznom Republikom Jugoslavijom i Makedonijom.

Repatrijacija ilegalnih residenata u Bugarsku — postoje sporazumi o ponovnom prihvatanju (readmisiji) i nacrti sporazuma o ponovnom prihvatanju sa skoro svim državama članicama EU.

Vizna politika

Bugarska se uključila u proces usklađivanja svoje vizne politike sa postavljenim standardima Evropske komisije.

Izdavanje viza je regulisano *Zakonom o stranim državljanima i Propisom o uslovima i procedurama za izdavanje viza od strane diplomatskih i konzularnih misija Republike Bugarske*.

Do 2001. godine Bugarska je u velikoj meri uskladila svoju viznu politiku sa Propisom Saveta (EC) Br. 574/1999 od 12. marta 1999. (koji je usvojio viznu listu

ukinutog Propisa 2317/95) koji definiše treće države čiji državljani moraju da poseduju vizu za prelazak spoljnih granica država članica. Bugarska je unilateralno usvojila bezvizni režim za lica sa običnim pasošima koji su građani država članica Evropske unije i Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu, Sjedinjenih Američkih Država, Kanade, Japana, Izraela, Novog Zelanda i Australije. Bugarska je takođe zadržala bezvizni režim u skladu sa bilateralnim sporazumima sa Republikom Češkom, Poljskom, Slovenijom, Slovačkom, Mađarskom, Hrvatskom, Litvanijom, Južnom Korejom, Rusijom, Ukrajinom, Gruzijom, Rumunijom, San Marinom, Tunisom, BJRM i SR Jugoslavijom.

Bugarska je uvela vize za građane Kube i Bosne i Hercegovine 1999. godine, a 2000. za građane Jermenije, Azerbejdžana, Belorusije, Kazahstana, Kirgistana, Moldavije, Tadžikistana i Turkmenistana. U skladu sa odlukom iz decembra 2000. godine Bugarska je takođe pokrenula procedure za uvođenje viza za građane Gruzije, Rusije, Ukrajine i Tunisa.

Na osnovu odluke Vlade iz decembra 2000. godine već je pokrenuta procedura za ukidanje bezviznog režima sa Gruzijom (od 19. 12. 2000), Ruskom Federacijom (od 12. 12. 2000), Ukrajinom (od 13. 12. 2000) i Tunisom, u skladu sa mehanizmom opoziva koji je predviđen u sporazumima (u roku od šest meseci od dana jednostranog obaveštenja za prve tri države i 30 dana od obaveštenja za Tunis). Tako je bugarska negativna vizna lista u velikoj meri usklađena sa odgovarajućom EU/Šengenskom listom. U to vreme, jedina razlika između dve liste bilo je to što je Bugarska zadržala bilateralne bezvizne režime sa Makedonijom i SRJ. Komisiji je objašnjeno da su to susedne države u kojima živi bugarska etnička manjina i sa kojima Bugarska ima bliske ekonomske veze.

Po *Propisu o uslovima i proceduri izdavanja viza od strane diplomatskih i konzularnih misija Republike Bugarske*, 62 države su označene kao visoko rizične države sa stanovišta ilegalnih imigracija. Od državljana ovih zemalja je traženo da ispune dodatne uslove za dobijanje bugarskih viza. Ti uslovi su uključivali dokaz o svrsi posete, raspolaganje dovoljnim sredstvima ili kartom kao dokazom namere povratka, raspolaganje dovoljnim sredstvima za izdržavanje, monetarna garancija domaćina itd.

U skladu sa Propisom 574/99/EEC od 12. marta 1999. godine i Propisom 1683/95/EEC od 29. maja 1995. godine Bugarska je od juna 2001. uvela vize za državljane Tunisa, Gruzije, Ukrajine i Ruske Federacije.

Bugarska će pre pristupanja EU okončati svoje bilateralne bezvizne aranžmane, koji nisu u skladu sa postavljenim standardima, i uvesti vize za aerodromski tranzit (ATVs) u potpunosti usklađene sa postavljenim standardima.

Novi *Zakon Bugarske o ličnim dokumentima i Propis u uslovima i procedurama za izdavanje viza od strane diplomatskih i konzularnih misija Republike Bugarske* u skladu su sa Propisom br.1683/95 EU Saveta od 29. maja 1995. godine koji definiše jednobrazni format viza. Po bugarskom zakonu, vize su u formi nalepnice i lepe se u strani pasoš ili drugi validni dokument koji ovlašćuje nosioca za prelazak granice. Jedini izuzetak, koji nije u potpunosti usklađen sa postavljenim standardima, jesu

dozvole za tranzit, a izdaju se turskim državljanima, koji imaju stalni boravak u državama članicama EU ili imaju vize za posetu tim državama, i razlikuju se od ostalih tipova bugarskih viza po drugačijoj nalepnici. Nova nalepnica bugarske vize u potpunosti odgovara formatu koji je ustanovljen po ISO 7810 i sadrži sve podatke i mere zaštite koje iziskuje Rezolucija EU Saveta. Nova nalepnica bugarske vize je počela da se upotrebljava početkom 2001. godine.

Vize izdaju bugarska diplomatska i konzularna predstavništva. Od 31. decembra 2000. godine Vizni centar Ministarstva spoljnih poslova povezan je sa 60 bugarskih predstavništava. Linkovi sa preostalih 20 su bili u pripremi. Preko on-line linka, svaki zahtev za vizu se šalje u Vizni centar, koji nakon konsultovanja baze podataka Ministarstva unutrašnjih poslova, izdaje vizu ili odbija zahtev za izdavanje vize. Vizni centar je takođe povezan sa svakim graničnim prelazom.

Svi zahtevi za vizu prolaze kroz vizno odeljenje Ministarstva spoljnih poslova (formirano 1996. godine). Centar je on-line povezan sa bugarskim konzulatima u cilju povećanja efikasnosti. To je takođe pomoglo u borbi protiv korupcije pošto su službenici zaduženi za izdavanje viza bili nepoznati podnosiocima zahteva. Ljudi zaposleni u Centru imaju ekskluzivnu nadležnost za izdavanje viza u Bugarskoj, mada zvaničnici konzulata dostavljaju pisane komentare i preporuke. Tokom 2000. godine obrađeno je 208 000 zahteva za izdavanje viza. Zbog velikog obima posla od 2001. godine pokrenuto je zapošljavanje dodatnog osoblja.

Administrativne strukture

Vizni centar formiran u okviru Ministarstva spoljnih poslova, koji daje dozvole za izdavanje viza, elektronski je povezan sa bugarskim diplomatskim misijama u inostranstvu i sa svim graničnim prelazima. Razvijen je jedan međusektorski sistem razmene informacija koji kontroliše ulazak stranih državljana u Bugarsku. Sistem usklađuje bugarske nacionalne standarde sa standardima država članica Šengenskog sporazuma. Uspostavljen je u bliskoj saradnji sa ekspertima država članica. U svetlu obezbeđivanja institucionalne garancije za pozitivan efekat, uvođenje standarda je unapređeno usvajanjem podzakonskih normativnih akata, kojima je uspostavljena dodatna statutarna osnova u oblasti ekstradicije, kao i usvajanjem podzakonskih normativnih akata koji regulišu status zvaničnika konzulata.

U Ministarstvu spoljnih poslova funkcioniše jedan kompjuterski sistem za kontrolu viza zasnovan na posebno osmišljenom programu. Bazira se na postojećoj on-line vezi između Viznog centra u Ministarstvu spoljnih poslova i bugarskih diplomatskih misija u inostranstvu s jedne strane i između Viznog centra i bugarskih graničnih prelaza s druge strane. U okviru te mreže, informacija o svakoj izdatoj vizi automatski ide u bazu podataka koja je dostupna bugarskim graničnim prelazima i Nacionalnoj službi pogranične policije. To obezbeđuje zaštitu svake izdate bugarske vize tj. organi granične kontrole proveravaju ne samo validnost bugarske vize već i prisustvo njenog vlasnika u bazi podataka lica kojima je izdata viza.

Informativne kampanje

Informacije za bugarske državljane

Bugarske vlasti su bile svesne da je neophodno precizno informisati građane o predstojećem bezviznom režimu. Ubrzo nakon odluke od 01. decembra 2000. vlasti su objasnile šta će putovanje bez viza u EU podrazumevati i pre svega šta NEĆE podrazumevati. Međutim, da bi sprečile neopravdana očekivanja, pokrenule su još jednu informativnu kampanju pre stupanja na snagu novog viznog propisa.

Informacije za tur-operatere

Odlučeno je da se uspostave redovni radni kontakti za razmenu informacija između Direktorata za međunarodnu saradnju Ministarstva unutrašnjih poslova, Udruženja tur-operatera Bugarske (BTOA) i konzulranih službi država članica. U tim kontaktima je posebno bilo reči o posledicama novog bezviznog režima.

Zaključci

Bugarska je uložila značajne napore da ispuni većinu uslova EU u gore razmatranim oblastima. Brzo uvođenje novih pasoša sa visokim nivoom zaštite dokumenta i novi kompjuterski sistemi za izdavanje pasoša i vizni sistemi bili su primeri bugarskih nastojanja kao i razvoj Službe pogranične policije od njenog formiranja 1997. godine. Što se tiče repatrijacije ilegalnih imigranata, Bugarska je zaključila sporazume o ponovnom prihvatanju sa svim državama članicama.

Kao rezultat, od marta 2001. bugarskim državljanima više nije potrebna viza za putovanja u države članice EU. Ovaj efekat je postignut ne samo zbog zakonskih i administrativnih reformi, koje su sprovele bugarske vlasti, već uglavnom zbog ogromne političke volje i rešenosti koje su dovele do brzih i adekvatnih političkih odluka. Treba istaći politički konsenzus postignut između svih institucija i njihove združene napore za brzo usvajanje svih neophodnih zakona. Politički lideri su odigrali važnu ulogu organizujući redovne sastanke sa kolegama iz EU i informišući ih o stalnim naporima i rezultatima koje je Bugarska postizala.

Preporuke za države zapadnog Balkana

Iskustvo Bugarske u izlasku sa Negativne vizne liste EU bi moglo da obezbedi neke ključne strategije za većinu država zapadnog Balkana.

Međutim, zemlje zapadnog Balkana ne bi trebalo grupisati i posmatrati kao „paket” pošto se zemlje regiona razlikuju po njihovoj spremnosti za pristupanje EU, što oslikava i učinak svake zemlje u tom polju. Svaka od njih ima specifične nacionalne probleme. Istovremeno, sasvim je jasno da će vizna politika, koja spada u oblast pravosuđa, slobode i bezbednosti, takođe imati regionalnu dimenziju.

Zapadni Balkan predstavlja poseban izazov za EU. Politika proširenja treba da pokaže svoju snagu transformacije u regionu gde države ne karakteriše stabilnost i

društva su podeljena. Ubedljiva politička perspektiva za krajnju integraciju u EU od ključnog je značaja za ostanak reformi na pravom putu. Međutim, podjednako je jasno da te zemlje mogu da se pridruže tek kada u potpunosti ispune kriterijume. To će biti više nego neophodno u pogledu pravosuđa, slobode i bezbednosti, gde će se očekivati podela odgovornosti. Primer se može dati integrisanom kontrolom granice koja je u većini država još uvek u pripremi. Različiti vizni režimi su na snazi u različitim državama. U pogledu migracije, u potpunosti se moraju primeniti sporazumi o ponovnom prihvatanju.

Iako neke zemlje još uvek nisu kandidati za EU, dok druge jesu, sve zemlje bi trebalo da ulože napore u sprovođenje određenih reformi i u uveravanje država članica EU u to sprovođenje.

Evo nekih opštih preporuka za sve zemlje:

- unilateralno ukidanje viza za građane EU;
- jačanje kontrola na svim granicama kroz efikasan razvoj i implementaciju Integrisane kontrole granice/upravljanja uz podršku i smernice eksperata EU;
- formiranje združenih patrola uz zajedničku granicu sa nekim od susednih zemalja, poput Rumunije, Bugarske, Grčke, Italije itd.
- potpisivanje sporazuma sa EU o readmisiji (ponovnom prihvatanju) koji će uvećati poverenje prema državama zapadnog Balkana;
- poboljšanje kvaliteta svih ličnih dokumenata;
- uvođenje novih /ako ne postoje/ krivičnih dela vezanih za migraciju;
- usklađivanje zakona sa postavljenim EU standardima;
- ulaganje konkretnih političkih napora u ostvarivanje izlaska država sa Negativne vizne liste.

Izlazak država zapadnog Balkana sa Negativne vizne liste možda deluje težak i danas ne previše blizu nekim od država. Međutim, u srednjem roku naponi za sprovođenje istinskih reformi i efektivna kontrola granice mogu da doprinesu porastu poverenja u svaku od država i učine njihovo uklanjanje sa Negativne vizne liste EU manje ozbiljnim problemom.

MODERNIZACIJA VIZNE USLUGE EU: PERSPEKTIVA IZ ALBANIJE

*Albjon Bogdani*¹

Kontekst

Obećanje EU da je Zapadni Balkan dobrodošao u proširenom, zajedničkom, evropskom prostoru od ključne je važnosti za tekuće političke, društveno-ekonomske i kulturne promene koje se dešavaju u regionu. Nedavna inicijativa da se oslobodi i olakša vizni režim Evropske unije putem uvećanja slobode kretanja za narode Zapadnog Balkana, predstavlja novi podsticaj za proces integracije. Značajna ulaganja u integrisano upravljanje granicom i ozbiljne reforme koje sprovode zemlje u regionu se konačno isplate, jer je većina delimično oslobođena prethodnog restriktivnog viznog režima, koji je predstavljao odgovor na opasnost od kriminalne manjine u regionu.

Kako se ističe u izveštaju Međunarodne krizne grupe o EU vizama i zapadnom Balkanu, veoma je važno da EU prepozna da nepotrebno strogi vizni režim može dovesti do getoizacije regiona „jačajući nezadovoljstvo, sprečavajući napredak u trgovini, poslovanju, obrazovanju i uspostavljanju otvorenog civilnog društva”.² Slična doza zabrinutosti se provlači i u izveštaju Međunarodne komisije za Balkan „*Balkan u evropskoj budućnosti*”, gde se zagovara potreba da EU ulaže u razvoj „pametnih granica” koje će povećati slobodu kretanja za građane regiona putem tzv. pristupa „pametnih viza”.³ Nedavno je Komisija upozorila da evropski orijentisani pojedinci iz potencijalnih EU zemalja kandidata u regionu, ostaju marginalizovani i izolovani, posebno kada se situacija uporedi sa slobodom kretanja koju uživaju zemlje kao što su Ruska Federacija, Ukrajina i Kina.⁴

¹ Albjon Bogdani, pridruženi profesor na Odeljenju za ekonomiju i političke nauke na Univerzitetu u Njujorku, Tirana.

² Međunarodna krizna grupa (2005) *EU vize i Zapadni Balkan* (Evropa Izveštaj Nš168 – 29 Novembar 2005).

³ Međunarodna komisija za Balkan, (2005) *Balkan u budućnosti Evrope*.

⁴ Međunarodna komisija za Balkan (2006) *Rimska Deklaracija* (9. maj Dan Evrope 2006). <http://www.balkan-commission.org/activities/n-7.htm>.

Ovaj papir ima antropološki pristup pitanju procesa aplikacije za vizu i uglavnom se bavi poboljšanjem viznih usluga koje pružaju konzularne službe i ambasade EU zemalja članica u zemljama Zapadnog Balkana. Iako je fokus na albanskom iskustvu u dobijanju Šengen viza, papir pruža drugačiju perspektivu o jeftinim ulaganjima koja bi značajno unapredila postojeći vizni režim u regionu u celini. Pretpostavka je da, dok potpuna sloboda kretanja unutar evropskog zajedničkog prostora može biti samo dugoročni cilj za zemlje Zapadnog Balkana, ipak postoje brojne mogućnosti za saradnju zemalja regiona i EU zemalja članice u razvijanju okvira za progresivnu liberalizaciju viza.⁵

U tom smislu, papir analizira veliki broj nedostataka u trenutnom upravljanju viznim uslugama i predlaže moguće načine za unapređenje kvaliteta izdavanja viza. Rad se posebno bavi konkretizovanjem nedavne inicijative za selektivnu liberalizaciju i olakšavanje EU viznog režima za Zapadni Balkan.

Razvoj informacionih tehnologija radi poboljšanja razmene informacija i interakcije

Jedno od najefikasnijih poboljšanja konzularnih usluga, koje se može postići sa veoma malo troškova, jeste korišćenje interneta radi distribucije najnovijih informacija o zahtevima i procedurama za dobijanje viza, kao i za poboljšanje interakcije sa podnosiocima zahteva za vizu. Razvoj *online* infrastrukture bi bio jedan od najboljih načina konkretizacije ideje selektivne liberalizacije i olakšavanja vizne politike, imajući u vidu da su kategorije koje treba da imaju koristi od nedavnog angažovanja EU u promovisanju naprednijeg viznog režima, uglavnom informaciono-tehnološki pismene.

Istraživanje koje je sprovedeno kako bi se ocenio kvalitet *online* konzularnih usluga EU zemalja članica otkrilo je da je pristup važnim informacijama na internetu prilično otežan, a *online* interakcija minimalna.⁶ Samo prezentacije italijanske i britanske ambasade se pojavljuju brzo, dok se zvanične internet adrese drugih konzularnih službi mogu pronaći tek nakon pretraživanja nekoliko *google* rezultata i pregleda u proseku četiri internet adrese.

Drugi važan segment *online* istraživanja se odnosio na procenu kvaliteta informacija koje postoje na svakoj od postojećih internet stranica. Velika Britanija pruža

⁵ Kako je priznao MARRI Regionalni Forum organizovan u Tirani prošle godine, „dok potpuna liberalizacija za region za putovanje u EU i Šengen zemlje ostaje primarni cilj, prihvata se da je za neke od naših zemalja ovo srednjoročni ili dugoročni cilj, zavisno od reformi u oblastima kao što su jačanje vladavine prava, borba protiv organizovanog kriminala, korupcije i ilegalnih migracija, te jačanje administrativnog kapaciteta u kontroli granica i sigurnosti dokumenata”. Vidi MARRI Regionalni Forum (2005) *Deklaracija* (Tirana, 5. april 2005).

⁶ Dok internet prezentacija albanskog ministarstva spoljnih poslova (<http://www.mfa.gov.al>) pruža detaljnu listu stranih konzulata i ambasada, ona ne daje nikakve informacije o njihovim zvaničnim prezentacijama. Stoga je „pristup googlu” bio istraživačka metodologija koju smo sledili kako bismo došli do informacija o internet konzularnim uslugama koje pružaju EU zemlje članice koje postoje u Albaniji .

najbolju internet uslugu, a sledeća je italijanska internet stranica. Naročito je važno što ove stranice ne pružaju samo detaljne informacije o svim procedurama i zahtevima u vezi sa izdavanjem viza, već nude i mogućnost direktnog zakazivanja sastanka radi podnošenja zahteva za vizu i daju dosta informacija o načinu dobijanja odgovora i podnošenja pritužbi.⁷ Zvanične internet stranice drugih zemalja prilično zaostaju, naročito grčka imajući u vidu da ona opslužuje veliki broj zainteresovanih pojedinaca. Zapravo, grčka prezentacija je potpuna suprotnost italijanskoj i britanskoj, jer pruža samo osnovne kontakt informacije i podatke o zahtevu za vizu. Pored toga, grčka *online* konzularna služba ne poštuje princip privatnosti i izaziva sigurnosne nedoumice, jer liste zakazanih sastanaka sadrže ne samo imena pojedinaca već i brojeve njihovih pasoša.⁸

Stoga, razvoj internet informacione infrastrukture predstavlja efikasan način da se promoviše olakšavanje viznog režima, putem poboljšane distribucije informacija i uvođenja različitih formi komunikacije i interakcije za albanske građane koji apliciraju za dobijanje viza. Modernizacija konzularnih službi EU zemalja članica u Albaniji posebno zahteva postavljanje i održavanje zvaničnih internet stranica koje bi pružale dovoljno informacija o proceduri dobijanja vize, mogućnost komentarisanja pruženih usluga, detaljne informacije o žalbenim procedurama i mogućnost trenutnog zakazivanja sastanaka.⁹ Ovakva modernizacija procesa apliciranja za vizu momentalno bi doprinela kategorijama koje obuhvata nedavna inicijativa EU radi liberalizacije i olakšavanja viznog režima, jer one uglavnom poseduju potrebne IT veštine i znanje. Prednost pružanja *online* konzularnih usluga podrazumeva i smanjivanje potrebnog vremena i novca radi dobijanja relevantnih podataka u procesu dobijanja vize za albanske građane, kao i efikasniji sistem izdavanja za strane konzulate i ambasade.

Davanje komentara kao motivacija za poboljšanje usluga

Izveštaj Međunarodne krizne grupe „EU vize i Zapadni Balkan” pogađa problem kada problematizuje pitanje sistema izdavanja viza EU zemalja članica kao neku vrstu „konzularnog sadizma”.¹⁰ Dok je svaka generalizacija nekorektna, na mestu je pomenuti da je veliki broj albanskih podnosilaca zahteva za vizu opte-

⁷ Najbolja je svakako praksa ambasade Velike Britanije (<http://www.britishembassy.gov.uk>) koja daje detaljna objašnjenja konzularne politike u vezi sa rešavanjem žalbi i drugih primedbi. Zvanična internet prezentacija italijanske ambasade u Tirani (<http://www.ambitalia-tirana.com>) pruža detaljne informacije o ponuđenim konzularnim uslugama, ali zahteva osavremenjivanje podataka (npr. broj telefona je bio netačan). Trenutno samo portal italijanskog konzulata u Skodri (www.consitalia-scutari.org) pruža mogućnost direktnog zakazivanja sastanka u vezi sa izdavanjem viza.

⁸ Dok smo istraživali internet 13. maja 2006. godine, bilo je moguće videti puna imena i brojeve pasoša 230 albanskih građana na listi za zakazivanje sastanaka na internet prezentaciji grčke ambasade (<http://www.greekembassy.al>).

⁹ Treba naglasiti da je prema zvaničnoj prezentaciji ambasade Kraljevine Holandije u Tirani (http://www.mfa.nl/tir-en/the_ambassy) zahteve za izdavanje viza moguće predati samo zakazivanjem sastanka!

¹⁰ Međunarodna krizna grupa (2005) str.26.

rećen nepotrebnim i teškim predrasudama službenika koji služe u stranim konzulatima i ambasadama širom zemlje. Tačnije, jaka negativna pretpostavka prema zahtevima za izdavanje viza albanskih građana i odsustvo pravih komunikacijskih sposobnosti konzularnog osoblja doveli su do neopravdanih stavova i akcija sa njihove strane — koje se kreću od srednje uvredljivog do direktno nepristojnog i grubog ponašanja.

Na osnovu dubinskih i detaljnih intervjua i redovnih izveštaja medija, posebno je loša i necivilizovana konzularna služba grčke ambasade u Tirani, koja predstavlja značajan izvor frustracija i nezadovoljstva kod poštenih građana koji žele da putuju u inostranstvo. Loše ponašanje grčkog konzularnog osoblja izgleda da izaziva nezadovoljstvo i u drugim delovima Zapadnog Balkana. Risto Karajkov navodi primer tajvanskog novinara koji je želeo da pokrene kampanju osude protiv grčke ambasade u Skoplju nakon frustrirajućeg i ponižavajućeg iskustva i verbalnog napada, kojom prilikom mu je besni službenik i bacio pasoš na pod.¹¹

Jedan od razloga za besna lica konzularnih službenika, ponižavajuće intervjue i sveukupno loš tretman aplikanata za vize na šalterima stranih konzulata i ambasada, može biti nedostatak funkcionalnog okvira za razmatranje žalbi i kritika. Odsustvo efektivnih kanala za upućivanje komentara i sistematsko rešavanje zloupotreba ima dve važne posledice. Prvo, to je dovelo do stalne diskriminacije građana Zapadnog Balkana koji žele da putuju Šengen zonom. Drugo, to je oslabilo mehanizme za poboljšanje konzularnih usluga i naglasilo loš odnos sa javnošću koji imaju konzulati i ambasade, što se zatim reflektuje široko raširenim nezadovoljstvom i skepticizmom prema određenim zemljama članicama EU.

Razvoj efikasnih procedura za razmatranje kritika građana i uspostavljanje efikasnih kanala za upućivanje istih, značajno bi unapredilo ove problematične aspekte rada stranih konzularnih službi. Prvi korak u ovom smeru bila bi izrada odredbe koja obavezuje konzulate i ambasade da obezbede pismeno objašnjenje odbijanja izdavanja vize. Naredni korak bi bilo efikasno korišćenje komentara aplikanata za izdavanje vize o kvalitetu usluge koju pružaju pojedinci u konzularnom osoblju sa ciljem da se ove poslovne pozicije učine zahtevnijem.¹² Postojanje delotvornog sistema komentara služilo bi kao prevencija olakog prekoračenja nadležnosti i kvalifikacija sa strane šalterskih službenika, koje se javlja usled odsustva adekvatnih disciplinskih mera za uvredljivo ponašanje. Drugi mogući scenario koji zagovara Građanski pakt za jugoistočnu Evropu jeste uvođenje ombudsmana za pitanje viza kako bi se rešila pitanja ljudskih prava u vezi sa procesom apliciranja za vizu. Građanski pakt naročito predlaže da zadatak ombudsmana bude praćenje delatnosti

¹¹ Risto Karajkov (2006) *Evropska unija i Balkan: Neujednačenost u slobodi kretanja*, <http://www.worlpress.org/Europe/2219.cfm>. Prema navodima članka, bes grčkog konzularnog službenika je izazvao „čovek koji je imao smelosti da traži vizu u veoma kratkom roku”.

¹² Važno je napomenuti da se opis lošeg ponašanja odnosi jednako na ponašanje i stav stranih službenika i lokalnih ljudi zaposlenih u stranim konzulatima i ambasadama. Intervjui koje smo sproveli tokom istraživanja pokazali su da su aplikanti za izdavanje viza posebno rezervisani kada su u pitanju radni principi albanskih članova konzularnog osoblja.

konzularnih službi EU zemalja širom Zapadnog Balkana i onih na spoljnim granicama EU, kao i primanje žalbi i zahteva usled sistematske zloupotrebe.¹³

Liberalizacija viza i odgovarajuća obuka konzularnog osoblja

Nedavno obećanje EU da će liberalizovati vizni režim za određene kategorije (kao što su studenti, istraživači i profesori univerziteta, poslovni ljudi i aktivisti civilnog društva) sa radošću je primljeno širom zapadnog Balkana. Međutim, i dalje postoji skepticizam javnosti i nesigurnost usled duge istorije diskriminacije građana regiona od strane konzulata i ambasada EU zemalja članica. Važna dimenzija ove duge istorije diskriminacije jeste negativna priprema konzularnog osoblja širom regiona koja sadrži snažnu pretpostavku protiv podnosilaca zahteva za izdavanje viza sa Balkana.¹⁴

Da bi se posvećenost liberalizaciji i olakšavanju sistema izdavanja viza konkretizovala, pokretanje obuke je preko potrebno kako bi se edukovali i uputili konzularni službenici u uspešnu implementaciju novog viznog režima. Borba protiv prakse „konzularnog sadizma” zahteva obuku službenika koji rade u konzulatima i ambasadama zarad relativno fleksibilnog i profesionalnog razmatranja viznih aplikacija.¹⁵ Pored toga, obuka konzularnih službenika treba da se usredsredi na poboljšanje komunikacijskih veština, razvijanje profesionalnog pristupa i prakse koji poštuju osnovna ljudska prava, kao i razumevanje rizika potencijalne diskriminacije. Važnost obuke konzularnih službenika ne treba potcenjivati kako ističe i Karajkov, „sve što diplomatija pokušava da uradi može lako da uništi aktivnost jednog jedinog službenika za imigraciju”.¹⁶ Stoga, trenutani angažman EU u liberalizaciji i olakšavanju viznog režima, možemo shvatiti ozbiljno samo ako podrazumeva preko potrebne investicije u ljudski kapital radi razvoja efikasnih i ljubaznih konzularnih službi.

Konzularna opremljenost i upravljanje ljudskim resursima

Pretrpani ulazi u ambasadu su uobičajen prizor u Albaniji i drugde u regionu — mnogi građani dolaze kako bi čekali u redu za vizu čak i veće pre dana za intervjuisanje. Svakako je uznemiravajuće videti gomilu ljudi na kiši ili drugde, na jakom

¹³ Građanski pakt za jugoistočnu Evropu (2003) *Liberalizacija viznog režima u jugoistočnoj Evropi: prepreke i mogućnosti*, str. 34 (<http://citizenspact.org.yu>).

¹⁴ Nedavno je grčka ambasada odbila zahtev za vizu predsednika albanskog Parlamenta mladih koji je imao pozivnicu da predstavlja albanske mlade ljude na međunarodnom događaju u Grčkoj.

¹⁵ Vidi Risto Karajkov, str. 1. Novi politički pristup EU u liberalizaciji viznog režima zahteva i nov pristup u razmatranju aplikacija za vizu kako se ne bi opet desio tužan slučaj makednoskog udruženja za folklor „Goce Delcev” kojima je britanska ambasada u Skoplju odbila izdavanje vize. Kako se navodi u članku, od grupa od 45 umetnika koji su bili pozvani na prestižni Llangollen folk festival u Velsu, konzularni službenik je tražio da igraju kako bi potvrdio validnost njihove aplikacije. Na kraju je nekolicini odbijena viza jer jednostavno nisu, kako kaže Karajkov, „dostigli umetničke standarde službenika”.

¹⁶ Risto Karajkov, *ibid.*

suncu, kako čekaju satima da bi ušli u klimatizovani konzularni prostor. Jedno je sigurno, proces podnošenja zahteva za vizu je na kraju krajeva, dugo i neprijatno iskustvo zbog nedostatka barem minimalnih uslova fizičke infrastrukture stranih konzulata i ambasada. Njima nedostaju tako osnovne stvari kao što su jeftini zakloni koji bi zaštitili ljude od vremenskih nepogoda, klupe gde bi se ljudi odmorili imajući u vidu dugo čekanje je koje potrebno prilikom apliciranja za vizu, čak i sistem izdavanja kartica koji bi period čekanja učinio prijateljskijim. U tom smislu, mala ulaganja u opremanje prostora konzulata ili ambasada značajno bi poboljšali kvalitet vizne usluge EU zemalja članica.¹⁷

Problem velikih gužvi se može značajno prevazići razvojem *online* sistema za kazivanja sastanaka za vize, uvođenjem *drop – box* sistema,¹⁸ kao i izdavanjem viza za duži boravak. Još jedan efikasan način da se reše ovi problemi bi bilo bolje upravljanje ljudskim resursima koji su na raspolaganju, uključujući i produžetak radnog vremena i uključivanje više ljudi za rad na šalterima konzulata i ambasada širom zemlje. Možda su najosetljiviji primeri grčke i italijanske konzularne službe koje stalno opslužuju veliki broj aplikanata za izdavanje vize.¹⁹ Neposredni pozitivni rezultati takvih investicija koje teže da modernizuju rad diplomatsko-konzularnih misija su jednostavniji, brži i humaniji proces apliciranja za vizu.

Smanjivanje troškova viznog procesa

Jedna od najnovijih vesti je da Šengen vize treba da poskupe od 1. januara 2007. sa 35 na 60 evra. Prema Komesaru EU za pravdu i unutrašnje poslove g. Franku Frattiniju, povećanje vizne takse je neophodno kako bi se finansiralo uvođenje novog sistema biometrijskih podataka.²⁰ Nepotrebno je reći da ovi predlozi šalju kontradiktorne poruke građanima zapadnog Balkana jer je vizni proces već preskup i predstavlja veliko finansijsko opterećenje. U kontekstu progresivnih koraka koji se čine ka liberalizaciji viznog režima i ka stvarnoj slobodi kretanja za narode regiona, EU treba da isključi građane zapadnog Balkana iz ove odredbe povećanja cene, slično tretmanu koji imaju građani Ukrajine i Rusije.²¹

Dodatno postoje i drugi načini poboljšanja konzularne usluge uz istovremeno smanjivanje ukupnih troškova tokom procesa aplikacije za vizu. Kako ističe studija

¹⁷ Ovi problemi su naročito istaknuti u slučaju grčke i italijanske ambasade imajući u vidu veliki broj aplikacija.

¹⁸ *Drop Box* Sistem se uspešno primenjuje u britanskoj ambasadi u Tirani. Za više informacija posetite: <http://www.britishembassy.gov.uk>.

¹⁹ Kako bismo pojasnili, prosečan period čekanja na sastanak u vezi sa podnošenjem zahteva za vizu u italijanskoj ambasadi u Tirani je mesec dana.

²⁰ B92 (2006) *EU odobrila povećanje cene viza*, 28. april 2006. (<http://www.b92.net>). Takođe videti: Aleksandar Mitic *Open Schengen* (Transitions Online, 6. april 2006) <http://www.tol.cz>.

²¹ „NE 60 evra” deo je kampanje koju je organizovao Građanski pakt za jugoistočnu Evropu protiv povećanja viznih taksi za EU zemlje. Videti: <http://citizenspact.org.yu/not60htm> radi detaljnijih informacija i načinu uključivanja.

Građanskog pakta za jugoistočnu Evropu, iako su zemlje potpisnice Šengenskog sporazuma odredile minimum potrebne dokumentacije, pojedini konzulati i ambasade mogu, i obično komplikuju proces u velikoj meri.²² U tom smislu bi zemlje članice EU trebalo da razmotre mogućnost harmonizacije politika o potrebnoj dokumentaciji za podnosiocima zahteva za vizu, imajući u vidu da sve nude istu osnovnu uslugu (to jest ulazak u Šengen zonu). Ovo bi u velikoj meri smanjilo troškove procesa aplikacije koji trenutno varira od 40 do 120 evra, zahvaljujući velikom broju dokumenta koje je potrebno priložiti uz zahtev za vizu.²³ Prema izveštaju Međunarodne krizne grupe, samo Makedonci potroše približno 10 miliona evra za dobijanje viza (što je približno jedna trećina pomoći koju Makedonija prima u okviru CARDS programa za 2005. godinu).²⁴

Još jedan pristup ka liberalizaciji konzularne službe uz paralelno smanjivanje troškova koji su nametnuti aplikantima, bi bilo izdavanje viza na duži period i sa više ulazaka na osnovu dobre *vizne istorije*. Treba napomenuti da troškovi podrazumevaju ne samo one u direktnoj vezi sa aplikacionim procesom, već i dodatne troškove kao što su putni troškovi.²⁵ Korišćenje istorije kredita u izdavanju viza bi takođe imalo pozitivne posledice kao što je manji broj aplikacija za vizu svake godine, smanjivanje prosečno potrebnog vremena za proces aplikacije i poboljšanje sveopšte efikasnosti trenutnog sistema za izdavanje viza. Konačno, još jedan efikasan način da se smanje troškovi je u vezi sa razvojem interaktivne IT infrastrukture za konzularne službe o čemu smo ranije govorili. Izuzimanje zapadnog Balkana od predložene povećanja takse za Šengen vize i reorganizacija vizne procedure (manji broj potrebnih dokumenata i izdavanja viza za duži boravaka i više ulazaka), su ključni u procesu liberalizacije viznog režima EU. Jednostavan ulazak u zajednički evropski prostor zahteva vize koje mogu da se priušte.

Završna razmatranja i preporuke

Kvalitet konzularnih službi EU zemalja članica u Albaniji karakteriše neefikasan način distribucije informacija, nizak stepen interakcije, visoki finansijski troškovi, dugačak proces razmatranja, slaba uslužna opremljenost i nedovoljno ili loše obučeni ljudski resursi naviknuti na predrasude i negativne pretpostavke o albanskim podnosiocima zahteva za vizu. Većina ovih stvari se odnosi na region Zapadnog Balkana u celini. To podrazumeva pružanje loše usluge građanima koji žele da putuju kroz EU i česte slučajeve diskriminacije ili čak, zloupotrebe. Važno je istaći i da je loša usluga prouzrokovala i etničku i političku štetu zemljama članicama EU koje trpe nezadovoljstvo javnosti zbog lošeg odnosa sa javnošću konzularnih službenika.

²² Građanski pakt za JIE, str.48.

²³ Međunarodna krizna grupa, str.9.

²⁴ Međunarodna krizna grupa, ibid.

²⁵ Na primer, viza koja važi jednu godinu za studente koji studiraju u inostranstvu znači da oni moraju da putuju najmanje 8 puta zbog obnove viza, kako bi završili četvorogodišnji program.

Sledeće preporuke zemljama članicama EU teže modernizaciji postojećih EU viznih usluga i olakšavanju procesa liberalizacije za Zapadni Balkan:

- razvoj moderne IT infrastrukture radi poboljšane distribucije informacija i postizanja interakcije putem postavljanja i održavanja zvaničnih internet prezentacija;
- razvoj sistema za dobijanje žalbi ili drugih komentara od strane podnosioca zahteva za vizu, kako bi se sistematski rešile žalbe i obezbedio podstrek za pružanje bolje usluge;
- obuka konzularnih službenika povodom nedavne inicijative EU za liberalizaciju i olakšavanje viza kako bi se preokrenule prošle negativne pretpostavke o podnosiocima zahteva za vizu;
- smanjivanje ukupnih troškova za aplikaciju za vizu tako što bi se *streamlining*/organizovale aplikacije za vizu i oslobodili građani Zapadnog Balkana od troškova novog biometrijskog sistema podataka;
- ulaganje u fizičku infrastrukturu konzularnih službi koje opslužuju podnosioca zahteva za vizu i poboljšanje upravljanja ljudskim resursima, raspodelom više ljudi kada je to potrebno.

Pogled iz Albanije koji se nudi u ovom radu ukazuje na jeftine investicije koje bi značajno promenile postojeći vizni režim u zemlji i koji bi se takođe mogao primeniti i na regionalnom nivou. Obećanje EU da će liberalizovati i olakšati sistem izdavanja viza za Zapadni Balkan treba prevesti u konkretne korake koji bi poboljšali kvalitet pruženih usluga. Primena navedenih predloga uz efektivnu kampanju podizanja svesti kod javnosti, značajno bi doprinela da vizni proces postane brži, jeftiniji, civilizovaniji i prijateljskiji prema budućim građanima Evrope.

EU STANDARDI MIGRACIONE POLITIKE, VIZE I SITUACIJA NA ZAPADNOM BALKANU

Gordana Ilić-Gasmi¹

Uvodne napomene

Sporazum iz Šengena (1985) predstavlja refleksiju ideje slobodnog kretanja ljudi, ali i odraz strepnji od imigracije i prekograničnog kriminala.² Šengenskom sporazumu je sledila Konvencija o njegovoj primeni (1990), koja je stupila na snagu 1995. To su osnove tzv. „Šengen *Acquis*“, koji je danas sastavni deo *Acquis Communautaire* i naravno mnogo bogatiji propisima, od kojih mnogi čine tzv. *soft law* odnosno preporuke o evropskim standardima migracione politike, prava ulaska, boravka i povratka stranaca, kao i pitanja sprečavanja ilegalnih migracija i zaštite ličnih podataka, koji su upućeni državama članicama EU.

Konvencijom o primeni Sporazuma iz Šengena osnovan je Izvršni komitet sa zadatakom da normativno reguliše primenu odredbi iz Sporazuma iz Šengena i da vrši kontrolu njihove primene. Pored toga, Konvencijom su detaljnije regulisana pitanja ukidanja kontrole na unutrašnjim granicama članica Šengen sporazuma i uslovi ulaska stranaca tj. svih lica koje nisu državljani neke od zemalja Evropskih zajednica.

Konkretno implikacije za državljane trećih zemalja, tj. onih država koje nisu članice Šengen sporazuma, znače da odbijanje vize od strane jedne zemlje članice Šengena automatski znači da taj stranac nema mogućnost dobijanja vize ni u drugoj članici Šengen područja.

Ugovor o EU iz Matrihta (1993) u odredbama čl. 100c uvodi zajedničke vizne liste i jedinstveni format vize u članicama EU. Na taj način su pitanja povezana sa

¹ Gordana Ilić-Gasmi, docent na Univerzitetu Singidunum, Beograd, nacionalni pravni savetnik Međunarodne organizacije za migracije za Srbiju i Crnu Goru i specijalni savetnik direktora Kancelarije SCG za pridruživanje EU.

² Potpisale su ga zemlje Beneluksa (Holandija, Belgija i Luksemburg), SR Nemačka i Francuska koje čine prvobitnih pet članica, da bi se kasnije krug potpisnica širio. Sporazum iz Šengena je prvobitno predviđao postepenu suspenziju kontrola na zajedničkim granicama. Vid. kod: „Sporazum iz Šengena — Za Evropu bez granica“, prir. D. Lopandić i M. Janjević, 1996, Beograd, str. 225.

viznim režimom (spisak trećih zemalja za koje su potrebne vize) prenet u nadležnost organa Evropske zajednice — tj. prvi stub nadnacionalnog odlučivanja, za razliku od ostalih pitanja iz saradnje u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova koja čine tzv. treći stub međuvladine saradnje članica EU.³

Ugovor iz Amsterdama (1999), koji predstavlja reviziju Ugovora iz Maastrichta donosi novine — pored toga što je oblast viza „komunitarizovana” tj. potpala pod nadležnost organa EU (Komisije, Saveta ministara i Evropskog Parlamenta), učinjen je dalji korak u pravu integracije — Šengen *Acquis* integrisan u Ugovor o EU. To je posebno značajno, jer od početka potpisivanja Šengenskog sporazuma on nije činio sastavni deo *Acquis*, tj. nije formalno-pravno bio povezan sa pravom EU jer ga nisu zaključile sve članice EZ.

Dalja evolucija u EU — Ugovorom iz Amsterdama proklamovano je stvaranje područja slobode, bezbednosti i pravde, što je dalje potvrđeno u revidiranom Ugovoru o EU iz Nice (2003).

Bela Šengen lista i sloboda kretanja u EU

Jedna od četiri slobode na kojima počiva EU je sloboda kretanja ljudi u EU – najvidljivije pravo građana (oko 7 miliona živi u drugim članicama EU, prema najnovijim podacima).

Međutim, sloboda kretanja, kao preduslov uspešnog funkcionisanja jedinstvenog tržišta EU, ne odnosi se na državljane trećih zemalja, koji su podvrgnuti kontroli putnih dokumenata, a u brojnim slučajevima i neophodnošću posedovanja vize za ulazak u EU. Ipak, viza ne garantuje automatsko pravo ulaska i ne ukida obavezu prijavljivanja stranca kada uđe na Šengen područje. To potvrđuje tezu o prevashodno bezbednosnom konceptu viznog režima, koji nije tako uočljiv na prvi pogled. Preciznije, jedna od ključnih procena za uvođenje viznih zahteva EU prema određenim zemljama upravo je borba protiv organizovanog kriminala i ilegalnih migratornih tokova, kao i stepen unutrašnje bezbednosti u datoj državi.

Sama sloboda kretanja za državljane EU neprekidno se razvija u pozitivnom smeru. Novo EU Uputstvo o slobodi kretanja građana EU u okviru EU (april 2004) bazira se na konceptu EU državljanstva i olakšava administrativnu proceduru unutar EU, posebno kad je reč o spajanju porodice, studiranju i drugim pitanjima.

Sam Šengenski sporazum ne obuhvata sve članice EU (bez Velike Britanije i Irske), plus Island i Norveška (2001), Švajcarska (od juna 2005), te predstavlja pravi primer funkcionisanja Evrope u više brzina. Sporazum, međutim, ne definiše vizni režim EU, već to čini Savet ministara svojom Uredbom iz 2001.

Imajući u vidu složenost primene Informativnog sistema Šengena, kao i izgradnju novog Viznog informativnog sistema (VIS) u okviru EU, kao i potrebu potpunog usklađivanja administrativne prakse, nove članice EU imaju prelazni period za

³ Dr Stipe Ivanda, „Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost”, Zagreb, 2001, str. 17. „Treći stup još najmanje odražava integritet”.

primenu Šengena, ali primenjuju EU kriterijume prema trećim zemljama. Vrlo često se radi o rigidnoj primeni ovih kriterijuma od strane novih članica EU, što brojni primeri iz prakse potvrđuju.

EU kriterijumi klasifikacije zemalja

Uredba Saveta br. 539/2001 sa amandmanima br. 2414/2001 i br. 453/2003 o razvrstavanju zemalja sadrži kriterijume i liste zemalja. Crna lista — zemlje za čije državljane su neophodne vize, obuhvata preko 130 zemalja i bela lista od oko 40 zemalja, za čije državljane ne postoji obaveza posedovanja vize za ulazak u područje Šengena.

Kriterijumi:

1. ilegalne migracije;
2. javna politika i bezbednost;
3. međunarodni odnosi i
4. regionalne implikacije i reciprocitet.

Liberalizacija viznog režima EU prema trećim zemljama — primer Rumunije i Bugarske (predlog Komisije, mišljenje EP, politički dogovor Saveta za pravosuđe i unutrašnje poslove na nivou ministara EU i formalizacija odluke Uredba Saveta kojom je ukinut status Rumunije i Bugarske na crnoj viznoj listi od 1995). Postoje i suprotni primeri prebacivanja sa bele na crnu listu — primer Ekavdora (2003), jer je Evropska Komisija procenila da više nisu ispunjeni postavljeni kriterijumi i predložila Savetu ministara da se ova zemlja svrsta na crnu listu.⁴

Zahtevi EU: sprečavanje ilegalnih migracija (readmisioni ugovori kao jedan od načina borbe protiv ilegalnih migracija, ali ne i jedini); efikasna kontrola granica, bezbednost putnih dokumenata i usaglašavanje nacionalnih viznih režima sa režimom viza EU prema trećim zemljama.

Gde se mi nalazimo?

SCG uspešno je završila pripreme razgovore o viznim olakšicama za pojedine kategorije SCG građana krajem aprila 2006. u Briselu. Tom prilikom, EU je preliminarno prihvatila SCG predlog viznih olakšica.

Na prvom mestu selektivne liberalizacije EU su učenici, studenti i profesori, a zatim i poslovni ljudi, državni službenici, novinari i sportisti, kao i lica kojima je neophodno lečenje u zemljama EU.

Očekuje se otpočinjanje pregovora o viznim olakšicama u drugoj polovini 2006. posle odobravanja Komisiji mandata od strane Saveta ministara.

Nepovoljni elementi predstojećih pregovora o viznim olakšicama:

⁴ Grupa 484, M. Ivanović, „Ka beloj šengenskoj listi“, Beograd, 2005, str. 17.

- SCG nema sporazum o operativnoj saradnji sa Europolom (kao Rumunija, Turska, Rusija, Švajcarska i dr.);
- nisu u potpunosti primenjeni kriterijumi EU prema trećim zemljama u pogledu viza, a posebno u odnosu na zemlje afroazijskog područja sa visokim stepenom imigracionog rizika, tj. nisu sasvim obuhvaćene sve zemlje sa crne liste EU;
- institucionalni okviri — usled odvajanja Crne Gore posle nedavnog referenduma, EU suočena sa potrebom pripreme dva mandata za pregovore.

Povoljno: SCG je uspešno učestvovala u Regionalnom CARDS programu na području viza, azila i migracija 2004–2006. i potpisala Nacionalnu strategiju sa preporukama i akcionim planom usklađivanja sa EU standardima u oblasti migracione politike.

U čemu se sastoje buduće vizne olakšice EU?

Shodno pozitivno-pravnim okvirima EU, koji definišu moguća odstupanja i olakšice u postupku podnošenja zahteva za vize, ako i u skladu sa dopunjenim Zajedničkim konzularnim instrukcijama (decembra 2005) EU, kojima je uvedena jednobrazna praksa među konzulatima članica EU, predviđene su sledeće vizne olakšice:

- smanjenje broja dokumenata koji se prilažu uz zahtev,
- odsustvo isključive obaveze ličnog podnošenja zahteva,
- vize na duži period (od 1–5 godina), posebno namenjene istraživačima koji borave u zemljama EU radi istraživačkih projekata i poslovnim ljudima,
- ubrzanje procedure obrade zahteva,
- jeftinije ili besplatne vize za decu do 6 god, učenike, studente, naučne radnike.

EU je predvidela da zemlje koje otpočinu pregovore o viznoj liberalizaciji do kraja 2006. neće biti obuhvaćene poskupljenjem viza, koje iznosi 60 EUR počev već od 2007, već se primena veće cene odlaže i primenjuju se cene utvrđene budućim Sporazumom. Inače, navedeno poskupljenje izdavanja viza uvedeno je na zahtev Francuske (april 2006). Već sama najava poskupljenja viza je vrlo negativno primljena u većini trećih zemalja.

Ono što je svakako pozitivan trend u pravcu tzv. bele Šengen liste predstavlja činjenica da pregovori o viznim olakšicama čine prvi korak u predstojećoj viznoj liberalizaciji EU prema zemljama Zapadnog Balkana. Naime, predstavnici Makedonije su takođe održali preliminarne konsultacije o viznim olakšicama sa predstavnicima EU, a ista procedura predviđena je i za ostale zemlje (Bosna i Hercegovina i Albanija).

Regionalna saradnja

Svaka od zemalja Zapadnog Balkana usvojila je Nacionalnu strategiju uskladjivanja propisa i administrativne prakse sa EU standardima u oblasti migracija (de-

cembra 2005) sa predviđenim rokovima usklađivanja u trajanju od 6 meseci do 2 godine maksimalno.

Regionalna saradnja predstavlja jedan od bitnih preduslova za viznu liberalizaciju sa EU na nivou regiona. Na taj način EU poručuje relevantnim zemljama: „Ne tražite od EU ono što niste spremni jedni drugima da pružite u smislu slobode kretanja, slobodne trgovine i dobrosusedske saradnje”.

Aktuelna situacija u oblasti viznog režima — nekoherentna struktura regiona: Hrvatska je na beloj listi, za razliku od ostalih zemalja. Otuda se EU javlja kao centripetalni faktor u regionu nasuprot ekonomskim podsticajima EU prema regionu, koji deluju kao centrifugalni elemenat. Najnoviji primer je predstojeće kreiranje regionalne zone slobodne trgovine, na inicijativu EU i pod okriljem Pakta stabilnosti počev od 2007. kao oblik ukidanja barijera slobodnoj trgovini u regionu.

Razlog za restriktivnu politiku EU u oblasti viznog režima je identifikacija regiona kao primarnog izvora i tranzita ilegalnih migranata. O tome govori Izveštaj Europol (mart 2006), koji pored Rusije, Ukrajine i Turske, kao najčešće korišćene tranzitne zemlje pominje region Balkana, a posebno Srbiju i BiH, kao i Severnu Afriku.

Predlog CEPS-a (M. Emerson, Brisel) o regionalnom Šengen području (novembra 2005) prethodio je inicijativi Komisije EU o viznoj liberalizaciji sa pojedinim zemljama Zapadnog Balkana. Analize ovog uticajnog Centra ukazale su na opasnost stvaranja svojevrsnog „geta” na području Zapadnog Balkana, usled restriktivne vizne politike EU. Nasuprot tome, tokovi organizovanog kriminala, trafikinga i krijumčarenja ljudi, droge i oružja ostaju netaknuti propisima vizne politike EU, upozorili su stručnjaci CEPS-a. Suština predloga gđina Emersona bazira se na potrebi da EU prestane da zahteva od svojih novih članica i od kandidata za članstvo da primenjuju Šengenske vizne liste za zemlje Zapadnog Balkana. Pri tome, granične kontrole bi ostale na snazi iz bezbednosnih razloga, te bi pasoši bili proveravani u odnosu na crne liste kriminalaca uz pomoć Informacionog sistema Šengena (SIS).⁵

Pouke regionalne saradnje

Dosadašnjom regionalnom saradnjom ustanovljena je regionalna mreža predstavnika nadležnih ministarstava zemalja Zapadnog Balkana (CARDS Seminari, MARRI konferencije i dr.). Upravo ova regionalna mreža predstavlja neophodni preduslov i osnov dalje uspešne regionalne saradnje.

Zabeležena je novi vid rezultata: tzv. Regionalno razumevanje, čemu su doprile brojni tematski seminari, koji su rasvetljavali regionalne aspekte, implikacije i kompleksnost pitanja migracija, azila i viza u regionu Zapadnog Balkana. Na taj način su predstavnici ovih zemalja uočili da dele iste ili slične probleme, što je do-

⁵ CEPS Policy Brief, No 85/November 2005, “An Interim Plan for South-East Europe — Customs Union with the EU and a Regional Schengen for the Free Movement of People”, Michael Emerson, <http://www.ceps.be>

prinelo stvaranju regionalnog razumevanja i odgovornosti za rešavanje ovih pitanja na nivou regiona.

Identifikacija nacionalnih pravnih i administrativnih praznina u odnosu na EU *Acquis* o migracijama i vizama proizvela je regionalni nivo odgovornosti vlada u regionu — učenje od suseda na konkretnim uspešnim primerima (uvođenje viznih nalepnica u skladu sa Šengen kriterijumima, pravno i administrativno usklađivanje, itd).

Primena politike: “Better my neighbor policy” na oblast viza — SCG ima bilateralnim sporazumima regulisano ukidanje viza sa svim zemljama u regionu Zapadnog Balkana, osim Albanije. Sprovođenje principa dobrosusedstva je promovisano brojnim regionalnim projektima saradnje između zemalja Zapadnog Balkana. Time EU jasno poručuje: „Ne tražite od nas ono što niste spremni jedni drugima da pružite na nivou regiona u vidu slobode kretanja”.

Konačno, kao konkretni doprinos usklađivanju sa EU standardima migracione i vizne politike, usvojene su Regionalne preporuke CARDS AMV programa krajem 2005. na polju viza, azila i migracija za zemlje regiona Zapadnog Balkana. U okviru regionalnog CARDS AMV pripremljen je Putokaz za integralno rešavanje azila, migracija i viza u zemljama Zapadnog Balkana, što je bilo pozdravljeno od strane EU i neposredno prethodilo EU najavi vizne liberalizacije prema zemljama Zapadnog Balkana.

Predstojeći zadaci – preduslovi vizne liberalizacije EU

Radi efikasnog usklađivanja sa relevantnim EU standardima identifikovani su sledeći zadaci i aktivnosti za svaku od zemalja Zapadnog Balkana:

- jedinstveni registar viza,
- izrada normativnih okvira usaglašenih sa EU principima — zakon o strancima i odgovarajuća podzakonska akta,
- integrisano upravljanje migracijama — razvoj, koordinacija i primena propisa, institucionalnih struktura i procedura kroz inter-agencijsku saradnju i učešće u regionalnoj i međunarodnoj saradnji,
- dalja obuka profesionalne granične policije,
- kompjuterizovani sistem nadzora graničnih prelaza,
- strategija integrisanog upravljanja granicom i njena primena,
- preuzimanje kontrole granica od strane policije (proces obavljen u Crnoj Gori, a predstoji njegovo kompletriranje u Srbiji),
- pogranična policijska saradnja sa susedima,
- primena CARDS regionalnog putokaza za zemlje Zapadnog Balkana,
- ukidanje prakse izdavanja viza na granici,
- unapređenje borbe protiv trafikinga i ilegalnih migracija na nacionalnom nivou i na nivou regiona.

EU – pokretna meta

Proizlazi da se radi o kompleksnom procesu usklađivanja sa EU *Acquis* u oblasti viza i migracija, što se može okarakterisati kao „uskakanje u voz osrednje brzine”.

To dokazuje primer razvoja *Acquis* u ovoj oblasti — novo Uputstvo EU o istraživačima (oktobar 2005): liberalizacija ulaska i boravka za istraživače iz trećih zemalja.

Činjenicu da se EU permanentno razvija dokazuje i najnoviji Predlog Komisije EU da se odluke o policijskoj i pravosudnoj saradnji iz trećeg (međuvladinog) prebace u prvi stub EU, sa nadnacionalnim sistemom odlučivanja (Izveštaj o budućnosti EU, Evropska Komisija, maj 2006). Predlog Komisije bazira se na čl. 42. Ugovora o EU.⁶ Obrazloženje ovog predloga Komisije bazira se na potrebi efikasnijeg rešavanja pitanja zajedničke bezbednosti članica EU.

Još jedan noviji primer EU kao pokretne mete predstavlja usvojena Bečka Deklaracija o bezbednosnom partnerstvu (maj 2006) između EU i njenih suseda. Bečka deklaracija je fokusirana *inter alia* i na izazove upravljanja migratornim tokovima kao jednom od područja bezbednosnih pretnji (pored terorizma, organizovanog kriminala, droga i korupcije).

Umesto zaključka: Evropa bez granica ili „Tvrđava Evropa”?

Odgovor na pitanje u podnaslovu je negde između napora za regulisanjem migracija kao socijalnog fenomena sa jedne i sprečavanja kriminalne pojave ilegalnih migracija sa druge strane.

Sloboda kretanja se postavlja kao osnovno ljudsko pravo, kao i zaštita izbeglica što stoji nasuprot opravdanim bojaznima članica EU od poplave ilegalnih migranata i potrebe za pojačanom kontrolom spoljnih granica EU.

Exempli causa: Zloupotrebe izdavanja viza u sektoru turizma pod maskom lažnih hotelskih rezervacija kao podsticaj ilegalnim ulascima u EU. To posebno navodi citirani Izveštaj Europolu, maj 2006.

Može se zaključiti da sudbina regiona Zapadnog Balkana prema tzv. Šengenskom „zidu” Unije u velikoj meri zavisi od internih reformi u sferi pravosuđa i unutrašnjih poslova, uspešne regionalne i pogranične saradnje, kao i prevencije ilegalnih migracija i trafikinga.

⁶ Quotidien EUROPE, No 9187, Tuesday, 9 May 2006

STRATEGIJA MARRI I PROGRAM AKTIVNOSTI

*Qirjako Kureta*¹

Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice (MARRI) formirana je u okviru Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope. Od jula 2004. godine ova inicijativa je u regionalnom vlasništvu kao deo Procesu saradnje zemalja u jugoistočnoj Evropi (SEE Cooperation Process). MARRI-em rukovodi pet zemalja članica (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i Srbija i Crna Gora) koje se sastaju dva puta godišnje na Regionalnom forumu MARRI-a. MARRI pokriva sledeće oblasti (uključujući i sve prožimajući program Pristup pravima — *Access to Rights* (AtR)): azil i izbeglice, migracije, integrisano upravljanje granicama i vizna politika i konzularna saradnja. Najvažniji cilj MARRI-a jeste jačanje regionalne saradnje u ovim oblastima delatnosti između zemalja u regionu, što je važan deo procesa integracije u EU i u skladu sa Solunskom Agendom za Zapadni Balkan.

Regionalni centar MARRI u Skoplju otvoren je novembra 2004. godine i u potpunosti je funkcionalan od januara 2005. godine kako bi služio kao sekretarijat Regionalnog foruma MARRI-a i ostvario njegove političke obaveze. U stvari, koncept regionalnog vlasništva koji je razvijen od i unutar MARRI-a pokazao se najvažnijim u isticanju potreba i napora zemalja članica MARRI-a. Sve zemlje članice imaju svoje državne službenike u Regionalnom Centru MARRI, koji deluju kao fokus za konsultacije, trening, izgradnju kapaciteta, razmenu informacija i druge regionalne aktivnosti. Regionalni centar MARRI ima ulogu platforme za evropsku integraciju zemalja članica MARRI-a, kao i svoju svrhu — da postane glas regiona. Regionalno vlasništvo, kao i pojačana regionalna saradnja, postali su važna prednost u delovanju Regionalnog centra MARRI u Skoplju.

U našim glavnim političkim i strateškim aktivnostima akcenat je stavljen na intenzivniju saradnju sa zemljama u regionu i relevantnim međunarodnim organizacijama kako bi se postigla dalja sinergija. Održan je veliki broj formalnih i neformalnih sastanaka sa svim važnim činiocima i značajnim telima kako bi se dalje razvila MARRI inicijativa. Konsultacije sa vlastima zemalja članica MARRI-a, evropskim

¹ G. Qirjako Kureta je državni službenik Albanije u MARRI Regionalnom Centru Skoplje zadužen za viznu i konzularnu saradnju.

zemljama i međunarodnim činiocima (npr. Evropska Komisija, Međunarodna organizacija za migracije, ICMPD, UNHCR) obavljene su i biće osnažene u budućnosti.

Osnovne instrumente skladnog pristupa MARRI pitanjima čine tri bazična principa: jačanje regionalnog vlasništva, jačanje regionalne saradnje i podrška procesu evropske integracije. U tom kontekstu, strateški pristup rada MARRI-a je smešten u okviru četiri glavne oblasti:

Harmonizacija politika na regionalnom nivou. MARRI obezbeđuje platformu za regionalnu saradnju i razmenu informacija, okupljajući zemlje članice radi zajedničkih diskusija, utvrđivanja pozicija od zajedničkog interesa i zajedničkih akcija.

Jačanje svesti. MARRI identifikuje mehanizme za harmonizaciju kroz aktivnost podizanja svesti kako bi se ojačala regionalna saradnja.

Zakonodavna reforma. Usklađivanje sa standardima EU politike i EU *acquis*-a u svim MARRI oblastima i implementacija reformi je ključ ka uspešnom rukovođenju migracijama i neophodno kao podrška evropskoj integraciji.

Izgradnja kapaciteta državne administracije. Jačanje državne strukture i njenih kapaciteta u implementaciji reformi prioritet je gde MARRI obezbeđuje tehničku i stručnu pomoć.

Na najvišem političkom nivou, na ministarskom sastanku MARRI Regionalnog foruma koji je održan u Beogradu 7. aprila 2006. godine istaknuta je posvećenost intenzivnijoj regionalnoj saradnji u MARRI oblastima, putem boljeg korišćenja postojećih mehanizama (kao što je MARRI Regionalni centar), kao i poboljšanom razmenom informacija i iskustava u regionu. Ovo treba shvatiti kao jasnu posvećenost uključenih zemalja daljem jačanju regionalne saradnje i harmonizaciji trenutnih praksi i zakonodavstva u skladu sa standardima Evropske unije.

Pored toga, u Beogradskoj deklaraciji ministara MARRI zemalja članica koji su odgovorni za migracije, azil i izbeglice, podvučena je važnost stalnog dijaloga između zemalja članica kako bi se promovisali sigurnost i stabilnost, povećala saradnja u oblasti migracija, azila i pitanja izbeglica i ojačale institucije koje se bave tim pitanjima u zemljama članicama u Procesu Stabilizacije i Pridruživanje. U tom smislu, posebno je podržan koncept regionalnog vlasništva koji se pokazao neophodnim u ostvarivanju ciljeva Inicijative.

Tokom prošlog predsedavanja Srbije i Crne Gore, MARRI Regionalna radna grupa za konzularne poslove pokušala je da napravi pregled stanja ovih pitanja na osnovu razvoja sistema ranog upozoravanja. Uglavnom je naglašena potreba da se:

- uspostavi stalna saradnja i redovna razmena informacija i iskustava u procesu harmonizacije sa *acquis*-em i evropskim standardima;
- uspostavi i dogovori okvir za razvoj regionalnog sistema ranog upozoravanja i obaveštavanja;
- uspostavi olakšan jedinstveni vizni sistem za građane zemalja članica u MARRI oblasti i zajednički pristup ka uslovima koje je postavila EU u cilju olakšavanja viznog režima.

Takođe je započeo proces upravljanja migracijama, gde je MARRI započeo sa razmenom informacija i umrežavanjem po pitanju radne migracije. Bilo je značajne regionalne saradnje u oblasti readmisije, gde je posebno istaknuto potpisivanje Readmisionog sporazuma između Albanije i EU, kao i posebni bilateralni readmisioni sporazumi između zemalja članica EU i ostalih MARRI zemalja članica. Oformljen je i mehanizam za redovno prikupljanje i razmenu informacija u oblasti azila.

Što se tiče rada MARRI Regionalnog centra posebno, naglašavamo važnost usvajanja *Strategije i programa aktivnosti MARRI za 2006. i 2007. godinu*, koja je usvojena na Ministarskom MARRI Regionalnom Forumu u Beogradu 7. aprila 2006. godine, kao osnova za budući rad. Program aktivnosti predstavlja operativni plan kako bi se postigli ciljevi MARRI Strategije. Plan daje praktičan i koordinirani okvir za akcije u četiri glavne oblasti MARRI-a: azil i izbeglice, migracije, integrisano upravljanje granicom i pitanje vizne i konzularne saradnje. Strategija realizacije ciljeva MARRI Regionalnog centra pripremljena je u skladu sa Nacionalnim akcionim planovima u regionu i uz doprinos kancelarija nacionalnih koordinatora u MARRI oblastima. Cilj dokumenta je da pokaže kako saradnja na regionalnom i nacionalnom nivou, kao i MARRI Regionalni forum mogu da olakšaju regionalnu saradnju i pomognu zemljama članicama na njihovom putu ka EU.

U relativno kratkom periodu (između novembra 2005. godine i maja 2006. godine) MARRI Regionalni centar je organizovao sledeće glavne aktivnosti:

Sastanak nacionalnih koordinatora o antitrafikingu ljudima, Ohrid, 22. novembar 2005. godine

Za vreme sastanka nacionalni koordinatori su se složili da dalje ojačaju regionalnu saradnju kroz regionalnu platformu antitrafikinga ljudima u MARRI zemljama članicama. Platforma predviđa dva sastanka koja će biti organizovana 2006. godine, kada će nacionalni koordinatori, zajedno sa posebnim zvanicama iz susednih zemalja, Evropske komisije, međunarodnih organizacija i drugi činioци razmatrati trenutnu regionalnu saradnju, aktivnosti, projekte, važna pitanja za rešavanje ovog problema, kao i zajedničke zaključke i akcije u budućnosti.

MARRI Regionalni Forum u Prčnju, 28. i 29. novembra 2005. godine

Zvaničnici ministarstava spoljnih poslova i odgovarajući predstavnici odgovorni za pitanja migracije, azila i izbeglica iz zemalja članica potvrdili su svoju posvećenost rukovođenju kretanjem populacije u jugoistočnoj Evropi i složili su se da nastave sa punom podrškom koordinaciji i realizaciji MARRI aktivnosti i prioriteta u budućnosti.

Nacionalni okrugli sto o migraciji, Podgorica, 20. februar 2006. godine

Ovaj sastanak je trebalo da pomogne stvaranju nacionalnih radnih grupa o migraciji u pet zemalja regiona, što predstavlja osnovu za regionalni pristup pitanjima migracije. Sledeći korak je osnivanje Regionalne grupe predstavnika MARRI zema-

lja članica koja bi se redovno sastajala u okviru MARRI Regionalnog centra u Skoplju. Osnovni cilj je da se procene iskustva i rad na jačanju regionalne saradnje i harmonizaciji standarda u oblasti migracija, dok bi se istovremeno oblikovao budući zajednički pristup u vezi sa novim trendovima u migracijama i izazovima za region, u skladu sa Tiranskom deklaracijom iz aprila 2005. i nacionalnom strategijom koja je razvijena u okviru regionalnog CARDS projekta o azilu, migraciji i vizama u zemljama Zapadnog Balkana.

Sastanak Regionalne radne grupe o konzularnoj saradnji, Skoplje 22. i 23. februar 2006. godine

MARRI Regionalni centar Skoplje je organizovao drugi sastanak Regionalne radne grupe o konzularnoj saradnji (RRGKZ) 22. i 23. februara 2006. godine. Učestvovali su predstavnici konzularnih odeljenja MARRI zemalja članica, koji su nastavili rad sa prvog sastanka RRGKZ koji je održan u Skoplju 13. i 14. septembra 2005. godine.

(RRGKZ je osnovana odlukom Ministara na Regionalnom forumu zemalja članica MARRI-a u Tirani, aprila 2005. godine. Odluka je bila odraz volje pet zemalja članica da uspostave regionalni mehanizam radi jačanja saradnje. Misija RRGKZ je da uspostavi funkcionalnu mrežu konzularnih odeljenja u pet Ministarstva spoljnih poslova/unutrašnjih poslova, na osnovu principa regionalne odgovornosti u zaštiti pet zemalja članica od neregularne migracije i trgovine ljudima i radi jačanja regionalne saradnje u oblasti viza u skladu sa standardima EU. RRGKZ teži da identifikuje preduslove izgradnje i konsolidacije međusobnog poverenja i izgradnje osnove za harmonizovanje politika, procedura i infrastruktura u oblasti viza).

Osnovni cilj sastanka je bio da se raspravi i usvoji plan aktivnosti u oblasti konzularne saradnje za 2006. godinu koji bi se bazirao na dvema glavnim oblastima:

harmonizacija viza (politike, institucije, režimi, praksa, procedure i dr.) u skladu sa EU standardima;

razmena informacija u vezi sa neregularnim migracijama i pitanjima trgovine ljudima, falsifikovanjem pasoša i viza, zatim, obuka stručnjaka o načinima falsifikovanja i kopiranja dokumenta od strane kriminalaca i dr.

Radionica o radnoj migraciji radi integracije/razvoja Zapadnog Balkana, Zagreb, 22. i 24. februar 2006. godine

Okupili su se predstavnici vlada zemalja članica MARRI-a, dok su prezentacije dali predstavnici IOM, Velike Britanije i regionalni stručnjaci. Radionica je poslužila kao osnova za diskusiju o daljem razvoju politika i programa o migracijama unutar/iz Zapadnog Balkana, u smislu pozitivnih implikacija po njihove ekonomije i zapošljavanje, dok bi se u isto vreme doprinelo borbi protiv mogućih neregularnih pokreta. Diskusije su bile usmerene kako na analizu mogućnosti radne migracije unu-

tar regiona, tako i na analizu posledica radne migracije iz regiona u treće zemlje na oba kraja migracionog spektruma.

Kako bi odgovorio na izazov regionalne migracije, MARRI je razvio i sveprožimajući program pod nazivom *Pristup pravima* (PP) čiji je glavni cilj da ojača ili reformiše zakonodavne i administrativne sisteme, da garantuje pristup društvenim i ekonomskim pravima za izbeglice, povratnike, raseljene, manjinske i druge ranjive grupe. Takva strategija podrazumeva obezbeđivanje tehničke ekspertize zemljama koje treba da usvoje instrumente EU (*acquis communautaire*), kako bi se posvetile rešenjima za održivi povratak i društvenu integraciju. Tokom 2005. godine PP je razvio i predstavio nekoliko projekata spremnih za implementaciju (na primer u Makedoniji i Crnoj Gori). Pored toga, tim PP je razvio projektne ideje za implementaciju u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Albaniji i istražuje mogućnosti za nastavak saradnje u Makedoniji i Crnoj Gori. Do danas je u okvirima ovog programa održana i druga radionica PP-a o pitanjima integracije (integracija povratnika kroz readmisionne sporazume) u MARRI Regionalnom centru u Skoplju 15. decembra 2005. godine, kojoj su prisustvovali predstavnici pet zemalja članica MARRI-a.

U vezi sa sledećim koracima, MARRI Regionalni centar u Skoplju, kroz realizaciju posebnih projekata, podržava implementaciju nacionalnih programa u cilju daljeg unapređenja strategija i akcionih planova koji će rezultirati jačanjem regionalnog vlasništva i regionalne saradnje između odgovarajućih/relevantnih činilaca.

Od 7. aprila 2006. godine, Bosna i Hercegovina preuzima jednogodišnje predsedavanje MARRI Regionalnim forumom. U saradnji sa MARRI Regionalnim centrom u Skoplju, posebni naponi će biti uloženi u proces daljeg razvoja principa regionalnog vlasništva.

Kao predsedavajući MARRI-a Bosna i Hercegovina će:

- *Unaprediti regionalno vlasništvo i saradnju što su preduslovi uspešne implementacije MARRI ciljeva.*
- *Dalje naglasiti važnost uspostavljanja i razvoja saradnje sa međunarodnim organizacijama i inicijativama u regionu na osnovu principa komplementarnosti.*
- *Ojačati saradnju između vladinih agencija koje su odgovorne za migraciju, azil, izbeglice na regionalnom i nacionalnom nivou sa ciljem uspostavljanja dobrog upravljanja migracijama u MARRI regionu.*
- *Nastaviti razvoj izgradnje kapaciteta u oblasti migracija, azila i pitanja izbeglica.*
- *Podržati aktivnosti u vezi sa nastavkom CARDS Regionalnog projekta o azilu, migracijama i vizama u Zapadnom Balkanu .*
- *Ohrabriti MARRI zemlje članice u procesu jačanja harmonizacije postojećih politika, prikupljajući stečeno znanje, iskustva i najbolje primere na putu ka EU integraciji .*

Bosna i Hercegovina će u potpunosti podržati MARRI Regionalni centar u implementaciji njegove Strategije i Programa aktivnosti davanjem prioriteta sledećim oblastima:

- Implementacija readmisionih sporazuma u MARRI regionu;
- Povećana saradnja u oblasti borbe protiv ilegalnih migracija, antitrafikinga i borbe protiv krijumčarenja;
- Razvoj održivog i efikasnog sistema azila uključujući zaštitu izbeglica i njihovu integraciju;
- Razmena najboljih primera upravljanja migracijama;
- Jačanje trajnih rešenja u reintegraciji radnih migranata i istraživanje mogućnosti uticaja njihovih doznaka na razvoj u regionu;
- Održavanje i podržavanje trajnih rešenja u vezi sa pristupom pravima povratnika;
- Težnja ka komplementarnosti sa drugim činiocima u regionu koji su uključeni u proces upravljanja granicom, kao što je Regionalni CARDS i Ohridski Proces granice.

Konkretno, akcenat će biti na sledećim projektima MARRI Regionalnog centra u Skoplju u narednom periodu:

1) Radionica o implementaciji readmisionih sporazuma — tehnički aspekti.

(u drugoj polovini juna)

Cilj radionice će biti:

- da identifikuje praznine na polju implementacije u vezi sa prijemom državljana MARRI zemalja i drugih državljana, kao i ostala pitanja u vezi sa uspešnom politikom povratka
- da razvije regionalnu strategiju i mrežu nacionalnih stručnjaka. Ovo će omogućiti zemljama da sprovedu zaključene sporazume o readmisiji još uspešnije;
- jačanje kapaciteta nacionalnih institucija u borbi protiv ilegalne tranzitne migracije;
- jačanje regionalne saradnje u ovoj oblasti .

Predviđeno je da će nekoliko stručnjaka iz EU zemalja članica i Švajcarske prisustvovati na Radionici.

2) Radionica o upravljanju ilegalnom tranzitnom migracijom u MARRI regionu

Ovu radionicu ćemo organizovati zajedno sa Budimpešta Procesom odnosno, Radnom grupom za jugoistočnu Evropu. Okupljanje će biti dobra prilika da se ojača saradnja između kreatora politika i agencija za sprovođenje zakona, uz učešće SECI i drugih međunarodnih organizacija. U tom smislu, okvir MARRI služi kao osno-

va za jačanje svesti u regionu o ilegalnim tokovima u dinamičnoj situaciji — odgovor na političke zahteve u regionu. Sledeći korak će biti formiranje stalne Radne grupe u okviru MARRI-a, koja će omogućiti razmenu podataka i olakšati saradnju između institucija u regionu, sa susedstvom i drugim zainteresovanim zemljama i organizacijama.

3) *Radionica o uspostavljanju saradnje između akademije i vladinih institucija*

Ova radionica teži da primeni poseban pristup u podizanju svesti i jačanju praktičnog iskustva u implementaciji zakonodavstva o migracijama kod studenata prava, novinarstva, društvenih i političkih nauka. Predviđena je za jesen 2006. godine, kada će mentori sa fakulteta i relevantna ministarstva nadgledati rezultate. Očekivani najvažniji rezultat će biti znanje stečeno putem ove specifične saradnje i interesovanje nekih studenata da nastave svoju profesionalnu karijeru u oblasti migracija. Krajnji rezultat projekta će biti vidljiv na regionalnom nivou daljom saradnjom univerziteta u regionu i brojnim nastavcima kao što su *debatni sudovi* i drugi vidovi takmičenja.

4) *Radionica o sistemima upravljanja migracijama u MARRI regionu*

Radionica se bazira na rezultatima Regionalnog CARDS projekta o vizama, migraciji i azilu i predviđena je za kraj oktobra ili novembra 2006. godine. Predstavnicima iz novih EU zemalja članica biće pozvani da predstave svoja najbolja iskustva u ovoj oblasti. Radionica koja je u vezi sa ovom će uključiti parlamentarce — podizanje svesti o upravljanju migracijama i odgovornosti političara za sve aspekte politike migracija (interakcija različitih politika — ekonomske, zapošljavanja, obrazovanja, demografske, zdravstvene, socijalne, bezbednosne i odbrambene).

5) *Radionica o radnoj migraciji*

Ova radionica predstavlja nastavak Radionice o radnoj migraciji radi integracije/razvoja u Zapadnom Balkanu koja je održana 22–24. februara 2006. godine. Biće posvećena mogućnosti povratka penzionisanih ekonomskih emigranata u region i mogućnosti potencijalne investicije njihovih doznaka i razvoju.

6) *Radionica o antitrafikingu*

Na ovoj radionici MARRI predstavlja platformu u razvijanju daljih koraka kako bi se rešili novi izazovi u regionu, posebno indikatori povećanog krijumčarenja nasuprot trafikingu (predviđeno je će projekat tematski posvećen ovim aspektima biti pokrenut u jesen ove godine — u okviru USAID-a i ICMPD-a). MARRI će biti član Savetodavnog odbora i olakšaće saradnju između nacionalnih koordinatora za trgovinu ljudima.

Kao zaključak, hteo bih da naglasim da rad MARRI RC u Skoplju, koji je u isto vreme obećavajući i težak, utire put napretku po svim MARRI pitanjima, uzimajući

u obzir korene migracija i njene posledice. On predstavlja sinergiju između regionalnih činilaca jer ima pregled politika sprovedenih i u EU i u MARRI zemljama članicama. Ova vrsta uvida omogućila je MARRI RC da predloži i sprovede praktične mere koji su zasnovane na dubinskoj analizi političkih i društveno-ekonomskih činilaca u zemljama regiona.

Osnovni princip jeste da rešenja problema u regionu treba nalaziti u samim zemljama regiona. Jasno je da institucionalizovana multilateralna regionalna saradnja predstavlja komplementaran proces i podržava proces evropske integracije zemalja u regionu. Koordinacija aktivnosti i zajednički ciljevi opredeljuju njihov evropski pravac, jačaju njihov glas i osnažuju napore EU da formuliše efektivnu regionalnu politiku. U tom smislu, stručnjaci MARRI RC su blisko i plodno saradivali sa velikim brojem međunarodnih vladinih organizacija uspevajući da ojačaju partnerstvo sa relevantnim činocima i partnerima u odgovarajućim oblastima na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

Operativni napredak je postignut, ali nekoliko preduslova se mora obezbediti kako bi se nastavila saradnja u budućnosti, a to su regionalno vlasništvo, zajednički interesi i održivost.

U potpunosti je jasno da buduće aktivnosti MARRI-a treba videti u okviru regionalne saradnje i regionalnog vlasništva, jačajući ulogu MARRI-a kao „glasa regiona”.

PREPORUKE SA REGIONALNOG OKRUGLOG STOLA „ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA: REGIONALNI ODGOVOR NA PITANJA LIBERALIZACIJE VIZNOG REŽIMA”

Vizna politika Evropske unije (EU) prema zemljama zapadnog Balkana sprečava reforme u zemljama zapadnog Balkana i proces evropske integracije;

Pozivamo međunarodne nevladine i međuvladine organizacije da nastave sa podrškom reformskim procesima u određenim sektorima i sa promocijom liberalizacije viznog režima;

Podržavamo trenutnu inicijativu EK i razgovore sa zemljama zapadnog Balkana o olakšavanju viznog režima za određene kategorije građana;

Paralelno sa razgovorima o olakšavanju viznog režima, EU bi trebalo da izradi, u saradnji sa zemljama zapadnog Balkana, „mape puta” za ukidanje viza. „Mape puta” bi trebalo da se zasnivaju na EC CARDS programima/projektima koji su bili/ili su trenutno u realizaciji i realno ostvarenim reformama svake zemlje u oblasti migracija, azila, viza i integrisanog upravljanja granicama.

Zemljama zapadnog Balkana:

Da olakšaju/oslobode vizni režim unutar regiona zapadnog Balkana;

Sve zemlje zapadnog Balkana bi trebalo da ubrzaju reforme u cilju postizanja standarda EU u oblasti viza, azila, migracija i upravljanja granicom;

Vlade zapadnog Balkana, koristeći već postojeće mehanizme regionalne saradnje (MARRI, SEECP itd.) i kroz multilateralne konsultacije treba stalno da sarađuju kroz:

- periodične analize dostignuća svake zemlje (sa posebnim naglaskom na periodične statističke izveštaje o migracijama koji su osnova za definisanju zajedničke regionalne migracione politike),
- razmenu iskustava i najboljih rešenja kod odgovarajućih reformi i razmena primera drugih balkanskih zemalja i novih zemalja članica EU.

U skladu sa postignutim rezultatima u reformama na regionalnom nivou, vlade treba da formulišu regionalne predloge EU u vezi sa postepenim dostizanjem cilja potpunog ukidanja viza za zemlje zapadnog Balkana;

Civilni sektor u regionu treba da poveća saradnju u daljem promovisanju ideje za ukidanjem viza kroz:

- zajedničke aktivnosti na regionalnom nivou usmerene ka podizanju svesti o pitanju,
- zajedničko zagovaranje i lobiranje EU i zemalja članica.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

314 . 15 (497) (082)
351 . 756 (497) (082)

POLITIKA viza i Zapadni Balkan /
priredivač Vladimir Grečić ; [prevodilac
Marko Nikolić] . - Beograd : Institut za
međunarodnu politiku i privredu : Evropski
pokret u Srbiji : Grupa 484, 2006
(Beograd : Želnid). - 162 str. : tabele ;
24 cm.

Tiraž 300. - Str. 5-8: Predgovor / Vladimir
Grečić. - Napomene i bibliografske reference
uz tekst.

ISBN 86-7067-092-5

1. Гречић, Владимир

a) Миграције - Балканске државе - Зборници

b) Визе - Балканске државе - Зборници

COBISS.SR -ID 132492812

Iz recenzije:

„Glavni zaključak je da se Evropskoj uniji uputi zahtev za hitne promene u viznom režimu EU kako bi se olakšalo kretanje ljudi između nje i zemalja Zapadnog Balkana. Potom treba nastojati na zajedničkoj izradi ‘mape puta’ za ukidanje viza. Istovremeno, apeluje se na zemlje Balkana da promenama u svojoj viznoj politici olakšaju kretanje ljudi u okviru područja”.

Prof. dr Blagoje BABIĆ

„Vizna politika EU mora biti liberalizovana kroz saradnju sa zemljama Zapadnog Balkana, kako ne bi došlo do daljeg usporavanja reformi i integracije u EU. Izgradnja zajedničke ‘mape puta’ za ukidanje viza trebalo bi da se zasniva na CARDS programima, što bi dalje doprinelo napretku u oblasti uređivanja pitanja migracija, azila i integrisanog upravljanja granicama”.

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ