

Master Jelena Lepetić

Istraživač pripravnik

Institut za uporedno pravo, Beograd

BELA ŠENGENSKA LISTA

Dolazak na belu šengensku listu jedan je od prioriteta zemalja zapadnog Balkana koje nisu članice Evropske unije. Koncept "Evrope bez granica" za države članice Evropske unije postao je stvarnost potpisivanjem Šengenskog sporazuma. Sloboda kretanja u okviru EU dobila je novi smisao, a Šengen acquis postao je deo prava Evropske unije. Bezvizni režim doneo je sa sobom i problem ilegalnih migracija i prekograničnog kriminala. Ova činjenica naterala je države članice EU da postave visok standard za dolazak na belu viznu listu. Pojam bele šengenske liste dobio je gotovo "mitsko" značenje. Zemljama čiji je cilj bezvizni režim sa EU predstavljene su mape puta koje sadrže mere koje ove države treba da preduzmu da bi se našle na beloj šengenskoj listi. Autor je pokušao da prikaže trenutnu poziciju Srbije na tom putu.

Ključne reči: bela šengenska lista, Šengenski sporazum, Šengenska konvencija, Šengen acquis, Evropska unija, mapa puta.

UVOD

U domaćoj javnosti, kako stručnoj tako i nestručnoj, poslednjih se godina dosta polemše o tzv. beloj šengenskoj listi. Retko se konkretno objašnjava kakva je ta lista. Nejasno je i koja je konkretna pozicija Srbije na putu ka beloj šengenskoj listi u ovom trenutku. Ovo pitanje je od velike važnosti za građane Srbije zbog trenutne nemogućnosti putovanja u zemlje Evropske unije bez vize. Ovo bi se promenilo ukoliko bi se Srbija našla na beloj šengenskoj listi.

Postojanje Šengenskog sporazuma omogućilo je stvaranje "Evrope bez granica". Sa druge strane strancima, tj. trećim državama, Evropska unija postala je "tvrđjava".¹

¹ Više o tome: Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Sporazum iz Šengena – za Evropu bez granica*, Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1996, str. 224-228.

Osamdesetih godina 20. veka počela je debata o konceptu slobodnog kretanja ljudi. Danas preko 400 miliona ljudi živi u šengenskom području. Slobodno kretanje ima dva značenja. Prvo značenje je klasično i ono podrazumeva pravo slobode kretanja građana Evropske unije, tj. njihovo pravo da uđu, borave ili ostanu u drugoj državi članici Evropske unije. Novije šire značenje označava pravo bilo kog lica da pređe unutrašnje granice bez kontrole. Pravo građana Evropske unije da slobodno putuju po svim državama članicama Evropske unije i da borave u njima ne treba mešati sa ovim pravom u smislu šengenske saradnje koje, kao što je već rečeno, podrazumeva ukidanje svih unutrašnjih granica.

Odredbe Šengenskog sporazuma odnose se samo na vize za kratak boravak (eng. *short-stay visas*), a ne i na vize za boravak duži od 3 meseca (eng. *long-stay visas*). Članice šengenske liste imaju zajedničku viznu politiku. Jednom ustanovljena politika obavezna je za sve zemlje članice, što ranije nije bio slučaj. Ustanovljena vizna politika obavezna je i za države koje nakon njenog usvajanja uđu u EU.

Svi građani Evropske unije imaju pravo slobodnog kretanja i boravka koje garantuju države članice. Ovo lično pravo tokom vremena je evoluiralo tako da se danas posmatra u jednom modernijem smislu. Vize za dug boravak su i dalje nacionalne vize koje izdaje država na osnovu svog zakonodavstva.²

1. ISTORIJSKI OSVRT

Francuska, Nemačka, Belgija, Luksemburg i Holandija stvorile su takozvano šengensko područje (eng. *shengen area*) 1985. godine. Prvi sporazum je potpisan 14. jula 1985. godine između navedenih država u malom gradu Šengenu u Luksemburgu, po kome je sporazum i dobio ime, o postepenom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama.³ Sporazum se sastojao iz dva poglavlja, kratkoročnih i dugoročnih mera, čiji je cilj

² Pogledati: *Council Regulation (EC) No 1091/2001 of 28 May 2001 on freedom of movement with a long-stay visa.*

³ Simbolično je da su početkom 1984. godine vozači kamiona blokirali neke od graničnih prelaza i na taj način 12 dana onemogućili međunarodni i drumski saobraćaj, kao protest protiv dugotrajnog čekanja na unutrašnjim granicama Evropske zajednice.

bio potpuno ukidanje unutrašnjih granica i premeštanja kontrole na spoljne granice Unije. Konvencija o primeni Sporazuma iz Šengena potpisana je 19. juna 1990. godine, a stupila je na snagu 1995. godine. Tada su prestale da postoje unutrašnje granice. Ukidanjem kontrola na unutrašnjim granicama stvorena je jedinstvena spoljna granica šengenskog područja. Konvencijom su regulisana pitanja prelaska unutrašnjih i spoljnih granica, vize za kratki boravak, uslovi kretanja stranaca, dozvole boravka i registovanja nepoželjnih lica, pitanja azila, policijska saradnja, uzajamna pravna pomoć u krivičnim stvarima, ekstradicija, problem droge i druga pitanja na jedinstven način. Njome je osnovan i Informativni šengenski sistem (eng. *Shengen Information System* – SIS) zbog sigurnosti. SIS je počeo da funkcioniše u martu 1995. godine. Ovaj sistem morao je biti unapređen usled razvoja informacione tehnologije, pa su donete nova uredba i odluka 2001, još jedna uredba 2005, a zatim i odluka 2005. godine kojima se razvio SIS II. Još dve uredbe kojima se rešava ovo pitanje donete su 2006, a nova odluka 2007. godine. Na ovaj način države članice razmenjuju informacije o određenim kategorijama ljudi i robe. Izvršni komitet je bio telo koje je vršilo nadzor nad primenom principa iz Konvencije i koje je donosilo propise. U to vreme Sporazum iz Šengena nije bio formalnopravno deo sistema i prava Evropske unije, ali je oduvek postojala tendencija da sve države članice Evropske unije pristupe ovom Sporazumu.

1985. godine bilo je mišljenja da bi se Šengenski sporazum trebao odnositi samo na građane Evropske unije u smislu da treba ostaviti unutrašnje granice radi kontrole građana trećih država. Francuska, Nemačka, Belgija, Luksemburg i Holandija smatrale su da treba ukinuti unutrašnju kontrolu na granicama za sva lica, te su zbog neslaganja sa ostalim državama napravile takav dogovor. Tokom vremena sve je više država pristupalo ovom Sporazumu najviše iz razloga poboljšanja saradnje po pitanju unutrašnje bezbednosti. Prva je pristupila Italija 27. novembra 1990. godine, a zatim Španija i Portugalija 25. juna 1991. godine. Sledeća je bila Grčka 6. novembra 1992. godine, Austrija 28. aprila 1995. godine, pa Danska, Finska i Švedska 19. decembra 1996. godine. Ovim se značajno promenila saradnja i komunikacija država članica, a ideja o slobodnom kretanju ljudi dobila je dublji i širi smisao. Novonastala situacija je sa sobom donela i različite negativne pojave od kojih je najbit-

nije pomenuti migraciju i prekogranični kriminal. Zemlje potpisnice Šengenskog sporazuma usvojile su različite mere kao što su: ukidanje unutrašnjih granica, jedinstveni uslovi za prelazak i kontrolu na spoljnim granicama, razdvajanje ljudi koji putuju u šengenskoj zoni od onih koji dolaze iz zemalja van tog područja na aerodromskim terminalima, jedinstvena politika izdavanja viza za kratak boravak, koordinisani rad granične administracije i kontrole, definisanje mera za borbu protiv ilegalne migracije, pitanje azila, davanje prava nagledanja i gonjenja od strane policije, jačanje saradnje sudskih organa, bolji sistem ekstradicije i razmena informacija u krivičnim pitanjima.

U martu 1999. godine Ujedinjeno Kraljevstvo je zatražilo da učestvuje u jednom delu Šengenskog sporazuma. Radilo se o policijskoj i sudskoj saradnji u krivičnim stvarima, o pitanjima droge i SIS-u. Savet je odobrio ovaj zahtev 29. maja 2000. godine. Slično je bilo i sa Irskom koja je podnela zahtev juna 2000. godine, a koji je odobren februara 2002. godine. Savet je dozvolio implementaciju Šengen *acquis-a* Ujedinjenom Kraljevstvu 2004. godine.

Sporazum je potpisan sa Islandom i Norveškom 1999. godine. Pregovori sa Švajcarskom počeli su 2002. godine, a prvi sporazum je potpisan u oktobru 2004. godine. Saradnja je ostvarena i sa Lihtenštajnom. Švajcarska je od 12.12.2008. godine u potpunosti primenila odredbe Šengenskog sporazuma.⁴ Moglo bi se reći da je “koncept Šengena do sada postao skoro mitska reč koja otvara granice ili ih zatvara”.⁵

2. VIZNE LISTE

Na ovom mestu trebalo bi napomenuti da je viza zvanični dokument koji izdaje ambasada države destinacije, pa je stoga pitanje formalnosti traženja, dobijanja i posedovanja vize, tj. oslobođenost od istih, od velike važnosti. Od posebnog značaja je član 62. Ugovora o Evropskoj zajednici koji reguliše pravila koja se odnose na vize za boravak do tri

⁴ Pogledati: *Council Decision (EC) No 146/2008 of 28 January 2008* i *Council Decision (EC) No 262/2008 of 28 February 2008*.

⁵ Elspeth Guild, Sergio Carrera i Thierry Balzacq, *The changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, Research paper No 12, oktobar 2008, str. 12, internet izvor: shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1746

meseca.⁶ Nadležnost za sastavljanje zajedničkih viznih listi ustanovljena je ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, uvođenjem člana 100c u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. U to vreme postojale su tri vrste viznih listi: crna, bela i siva, što je posledica primene Šengenskog sporazuma odvojeno od pravnog sistema Evropske unije. Može se zaključiti da se šengenske liste i liste Evropske unije nisu podudarale zbog različitog članstva država.⁷

Crnu viznu listu EU čine zemlje čijim je državljanima potrebna viza za ulazak u Evropsku uniju, dok se zemlje koje ne podležu ovom režimu nalaze na beloj viznoj listi. Na sivoj šengenskoj listi nalazile su se zemlje čijim je državljanima trebala viza za ulazak u neke od država članica EU, dok im za ostale nije bila potrebna. Ovo se dešavalo u slučaju kada neka od stana ugovornica odstupi od zajedničkog principa. Uredba koja reguliše listu država koja se nalaze na crnoj viznoj listi doneta je 1999. godine.⁸ Pre pomenute Uredbe Savet je doneo Uredbu br. 2317/95 1995. godine, u kojoj je takođe naveden spisak zemalja na crnoj viznoj listi Evropske unije. Ova

⁶ Član 62. Ugovora o Evropskoj zajednici: Savet, odlučujući u skladu sa postupkom iz člana 67, u roku od pet godina nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama donosi:

1. mere koje imaju za cilj da eliminišu svaku kontrolu na unutrašnjim granicama Unije, bez obzira da li se radi o građanima Unije ili o državljanima trećih zemalja;
2. mere u pogledu spoljnih granica država članica kojima se utvrđuju:
 - a. standardi i procedure koje će primenjivati države članice s ciljem kontrole lica koja prelaze te granice;
 - b. pravila za vize za boravak do tri meseca, uključujući:
 - I) spisak trećih zemalja čiji državljani moraju posedovati vizu prilikom prelaska spoljnih granica i onih zemalja čiji su državljani oslobođeni te obaveze;
 - II) procedure i uslove za izdavanje viza od strane država članica;
 - III) jedinstven format vize;
 - IV) pravila o jedinstvenim vizama;
3. mere kojima se utvrđuju uslovi pod kojima će državljani trećih zemalja imati pravo na slobodu putovanja na teritoriji država članica tokom perioda od tri meseca.

⁷ Velika Britanija je sprečavala da se na crnoj viznoj listi Evropske unije nađu zemlje Komonvelta; ona nije potpisnica Šengenskog sporazuma u celini.

⁸ Pogledati: *Conucil 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*, OJ L 72, 18.3.1999, pp. 2-5.

Uredba poništena je presudom Suda pravde Evropske zajednice od 10.06.1997. godine zbog nekonsultovanja Evropskog parlamenta. Jedinствен format vize uveden je Uredbom Saveta (EZ) br. 1683/95 od 29. maja 1995. godine.

Situacija se promenila integrisanjem šengenskih tekovina (eng. *Schengen acquis*) u pravni sistem Evropske unije Protokolom uz Ugovor iz Amsterdama 1997. godine.⁹ Ovo je stvorilo mogućnost za usaglašavanje šengenskih listi i viznih listi Evropske unije. Ovim je član 100c Ugovora o osnivanju Evropske zajednice ukinut, pa su pitanja viza, azila i migracije dobila čitav odeljak u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice pod naslovom IV: "Vize, azil, imigracije i politika koja se odnosi na slobodno kretanje lica". Savetu je dato ovlašćenje da odlučuje i o beloj viznoj listi, pa od tada ne postoji mogućnost da države članice unilateralno odlučuju o tome da nekoj trećoj državi uvedu režim viza ili ne, tj. više ne postoji siva vizna lista (siva lista je formalno ukinuta krajem 1998. godine).

Ugovorom iz Amsterdama došlo je do promene strukture Ugovora o Evropskoj uniji. Za nas je posebno važna promena u trećem stubu kojem je regulisana policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Promena se sastojala u tome što su pitanja koja se odnose na slobodno kretanje ljudi (pitanje viza, azila, nezakonitih migracija...) prebačena u prvi stub zbog njegovog nadnacionalnog karaktera. Uz ugovor, potpisana su dva Protokola kojima se uređuje drugačiji položaj Velike Britanije i Irske. One zadržavaju pravo kontrolisanja ulaska na svoju teritoriju, ali im je dozvoljeno da usvajaju mere predložene na osnovu glave IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Tada je potpisan i Protokol o posebnom položaju Danske. U trećem stubu ostala je samo saradnja pravosuđa i policije u krivičnim stvarima. Iz navedenog možemo videti isprepletanost prvog i trećeg stuba.

Od 1. maja 2004. godine mere koje se tiču ovih pitanja donose se kvalifikovanom većinom u postupku saodlučivanja, što znači da Savet prethodno ne mora da usvaja pravila.

Savet je 2001. godine doneo Uredbu br. 539/2001 u kojoj se vizne liste uglavnom poklapaju sa šengenskim listama.¹⁰ Ova uredba se menjala

⁹ Radi se o Protokolu br. 2 o integrisanju šengenskih tekovina u pravo Evropske unije.

¹⁰ Pogledati: *Conucil 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*, OJ L 81, 21.3.2001, pp. 1-7.

1.01.2002. godine, zatim 2.04.2003, 1.05.2004, 24.06.2005, i na kraju 10.01.2007. godine.

Trebalo bi pomenuti i Evropski samit u Sevilji 2002. godine, kada su države uspele da se dogovore o “uvođenju zajedničkog sistema podataka o vizama, zaključenju preostalih ugovora o readmisiji, uspostavljanju mreže državnih službenika koji su zaduženi za materiju imigracije”.¹¹

Posebno je zanimljiv pregled prelaska država sa jedne liste na drugu što se desilo više puta od 2001. godine. Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Mauricijus, Sveti Kristofer i Nevis, kao i Sejšeli dospeli su na belu šengensku listu prvi put 2007. Bilo je i obrnutih primera, pa je tako Ekvador sa bele dospeo na crnu listu 2003. godine, što je bio slučaj i sa Bolivijom koja se našla na crnoj viznoj listi 2007. godine. Ovde nisu uzete u obzir države koje su se pridružile Evropskoj uniji.¹² Ovo iz razloga što je njihovo nenalaženje na viznim listama rezultat samog priključenja Uniji ovih država.¹³

2.1. Slučaj Bugarske i Rumunije

Ovde ćemo se posebno osvrnuti na slučaj Bugarske i Rumunije, tj. na liberalizaciju viznog režima EU prema ove dve države. Procedura je takva da Savet donosi odluku o sastavu listi na predlog Komisije, pri čemu Parlament daje svoje mišljenje. Savet je Uredbom br. 2317/95 uveo obavezni režim viza Bugarskoj i Rumuniji 1995. godine.¹⁴ Kako je ranije napomenuto ova Uredba je poništena 1997. godine, kada je Evropski parlament ukazao na drugačiji tretman ove dve države u odnosu na ostale zemlje kandidate za članstvo u EU. I pored toga u novoj Uredbi br. 574/1999 situacija se nije promenila. Tek 2001. godine, novom Uredbom br. 539/2001, ove dve države

¹¹ Aleksandra Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, 2006, str. 224-225.

¹² Pogledati: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/visa/doc_free-travel_visa_en.htm.

¹³ Pogledati: *Council Decision 2007/801/EC of 6 December 2007 on the full application of the provisions of the Schengen acquis in the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic*

¹⁴ Pogledati: *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*, OJ L 234, 3.10.1995, pp. 1-3.

našle su se na beloj listi. Ispunjenje uslova Bugarske i Rumunije da bi se našle na beloj listi ocenjeno je u tri izveštaja, od kojih su se dva obimnija odnosila na Rumuniju, koja je zaostajala za Bugarskom po pitanju ispunjenosti uslova. Sadržaj pomenutih izveštaja odnosio se na ilegalnu migraciju, tj. na zaključenje sporazuma o readmisiji, putne dokumente, kontrole granica i posebno pitanje korupcije na graničnim prelazima, broja zahteva za azil njihovih državljana i uvođenje viza prema trećim državama u skladu sa režimom EU, a sve u cilju sprečavanja budućih nezakonitih migracija. Zanimljivo je da je Komisija donela odluku o stavljanju Rumunije na belu šengensku listu između ostalog i iz razloga što bi stavljanje Bugarske na belu listu Rumuni doživeli kao “diskriminaciju i poniženje”, ukoliko se i oni ne bi našli na njoj. Drugi razlog bio je ohrabrenje Ruminije da nastavi sa započetim reformama.¹⁵

2.2. Kriterijumi za svrstavanje država na belu šengensku listu

Ključni elementi za svrstavanje država na jednu ili drugu listu su pitanje ilegalne migracije, javna politika i međunarodni odnosi. Rizik od nezakonitih migracija procenjuje se na osnovu statističkih podataka o ilegalnim boravcima, slučajevima proterivanja itd... Mora se voditi računa o javnom poretku, što znači da se ne sme ugroziti unutrašnja bezbednost država članica. Kada su u pitanju međunarodni odnosi, obično se radi o odnosima sa grupom država, a do izražaja dolazi i solidarnost država članica. Ovi kriterijumi ne primenjuju se automatski, već od slučaja do slučaja. Izveštaji o ispunjenosti kriterijuma su iscrpni kada su u pitanju Bugarska i Rumunija. Ima mišljenja da “je pri formiranju viznih listi u značajnoj meri prisutna arbitrarnost”.¹⁶ Slučaj koji govori u prilog ovom stavu je stavljanje Hrvatske na belu šengensku listu u isto vreme kada su Bugarska i Rumunija stavljene na crnu listu, iako su bile kandidati za članstvo u EU, a da pri tom nije bilo ni pratećeg izveštaja.

¹⁵ Žaklina Novičić, *Liberalizacija režima viza EU prema trećim zemljama: slučaj Bugarske i Rumunije*, “Evropsko zakonodavstvo”, br. 6/03, Ministarstvo pravde Republike Srbije i Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003. god, str. 83.

¹⁶ Žaklina Novičić, *Vizne liste EU*, “Evropsko zakonodavstvo”, br. 5/03, Ministarstvo pravde Republike Srbije i Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2003, str. 76.

Ukoliko se pogleda sastav viznih listi, može se zaključiti da su skoro sve islamske zemlje na crnoj listi, kao i većina država sa Afričkog kontinenta. Od naših suseda koji nisu u Evropskoj uniji samo Hrvatska je na beloj šengenskoj listi.¹⁷ U novije vreme postoje mape puta koje sadrže mere za liberalizaciju viznog režima.

2.3. Šengen *acquis*

Danas je poznat pojam Šengen *acquis* koji čine sve prethodno nabrojane mere koje su usvojile zemlje potpisnice Šengenskog sporazuma, odluke i deklaracije koje je usvojio šengenski Izvršni komitet stvoren 1990. godine, akti koji omogućavaju implementaciju Konvencije, Sporazum od 14. juna 1985. godine, Konvencija potpisana 19. juna 1990. godine kao i protokoli i sporedni sporazumi. Šengen *acquis* je deo pravnog sistema Evropske unije.

Ovlašćenja Izvršnog komiteta Šengenskog sporazuma preuzeo je Savet Evropske unije, pa je 1. maja 1999. godine uspostavljena procedura za ugradnju Šengenskog sekretarijata u Generalni sekretarijat Saveta Evropske unije. Lista elemenata koji čine *acquis* usvojena je 20. maja 1999. godine. Što se tiče pitanja primene Šengen *acquis*-a od strane novih država članica Evropske unije, ove države su obavezne da primene *acquis*. Neke odredbe koje nisu u mogućnosti da primene odmah, države će primeniti kada unutrašnje granice budu ukinute i kada profunkcioniše SIS.

Poseban značaj ovom pitanju daju širenje Evropske unije i pitanje sigurnosti usled dešavanja u svetu kao što su: terorizam, droga, trgovina ljudima i dr.

Na ovom mestu valjalo bi pomenuti Ugovor Šengen III (eng. *Treaty of Prum*).¹⁸ Ovaj Ugovor potpisale su: Nemačka, Francuska, Španija, Belgija, Holandija, Luksemburg i Austrija 27. maja 2005. godine u gradu Prumu u Nemačkoj. Ugovor je zaključen na inicijativu tadašnjeg ministra Nemačke Oto Šilija (*Otto Schily*). On nije deo šengenskih ugovora, ali je od početka izazvao

¹⁷ Na beloj šengenskoj listi iz 2007. godine nalaze se 34 države i dva entiteta: Andora, Antigva i Barbuda, Argentina, Australija, Bahami, Barbados, Brazil, Brunej Darusalam, Kanada, Čile, Kostarika, Hrvatska, Gvatemala, Vatikan, Honduras, Izrael, Japan, Malezija, Mauricijus, Meksiko, Monako, Novi Zeland, Nikaragva, Panama, Paragvaj, Salvador, San Marino, Sejšeli, Singapur, Južna Koreja, Sveti Kristofer i Nevis, Sjedinjene Američke Države, Urugvaj, Venecuela, Hong Kong i Makao.

¹⁸ Tekst Ugovora pogledati na adresi: <http://www.statewatch.org/news/2005/jul/schengenIII-english.pdf>.

reakcije ostalih država članica EU u smislu pristupanja, ali i zahteva da veći deo Ugovora postane deo prava EU. U junu 2008. godine neke odredbe ("nešengenske") su i postale deo tog prava. Predviđeni oblik saradnje država potpisnica ovog Ugovora sledi šengenski model. Saradnja se odnosi na borbu protiv terorizma, prekograničnog kriminala i nezakonitih migracija. Ova saradnja razvija se još brže nego što je to bio slučaj kod šengenske saradnje. Ima mišljenja da na ovaj način dolazi do dupliranja odredbi iz šengenskih sporazuma.¹⁹ Takođe 2008. godine donete su dve Prumske odluke o saradnji u krivičnim stvarima u pogledu razmene podataka o otiscima prstiju i DNK, kao i o registraciji vozila koje treba da budu implementirane do 2012. godine.

3. SRBIJA NA PUTU KA BELOJ ŠENGENSKOJ LISTI

Nesumnjivo je da je jedan od prioriteta ciljeva Republike Srbije da se nađe na beloj šengenskoj listi što je moguće pre. Gde je ona realno na tom putu može se zaključiti iz Izveštaja Komisije o napretku Srbije za 2008. godinu od 5.11.2008, zatim iz Strategije proširenja i glavni izazovi u periodu 2008-2009. godine koji prati ovaj izveštaj, i na kraju iz Priloga 2 Odluke Saveta 2008/213/EC od 18. februara 2008. o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine i o ukidanju Odluke 2006/56/EC (dokument Evropsko partnerstvo za 2008. godinu).²⁰

Olakšavajuća okolnost za dolazak na belu šengensku listu predstavlja donošenje Mape puta, tj. mera za liberalizaciju viznog režima koja je predstavljena Srbiji u maju 2008. godine.²¹

3.1. Mapa puta

Mapa puta sadrži konkretne mere koje Srbija treba da preduzme da bi došlo do ukidanja viznog režima za Srbiju, putem amandmana Uredbe

¹⁹ Pogledati: Paul Luif, *The Treaty of Prum: A Replay of Schengen?*, Austrian Institute for International Affairs, str. 1-21, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/luif-p-10h.pdf>.

²⁰ Dokumente pogledati na internet adresi: <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=130>.

²¹ Tekst Mape puta pogledati na internet adresi:

Saveta br. 539/2001. Da bi se ukinuo vizni režim, Komisija mora podneti predlog Savetu, nakon čega Savet treba da donese odluku kvalifikovanom većinom posle konsultacije sa Parlamentom. U mapi puta navodi se da u obzir moraju biti uzete: Evropska perspektiva država, preuzeta politička obaveza EU da liberalizuje vizni režim za države zapadnog Balkana, Sporazum o readmisiji sa Evropskom zajednicom, kao i bezvizni režim za građane EU od strane svih ovih država. Mapa je podeljena u dva dela, od kojih se prvi odnosi na implementaciju Sporazuma o viznim olakšicama Republike Srbije i EU i Sporazuma o readmisiji Republike Srbije i EU, a drugi deo na pitanja sigurnosti dokumenata, ilegalnih migracija, javnog reda i sigurnosti, kao i pitanja spoljnih odnosa. Komisija će pratiti sprovođenje mera iz Mape puta, pa može predložiti ukidanje viznog režima u toku 2009. godine, ukoliko država ispuni zadate ciljeve.

3.1.1. Sporazum o viznim olakšicama Republike Srbije i Evropske unije

Sporazum o viznim olakšicama Republike Srbije je potpisan u Briselu 18. septembra 2007. godine, a stupio je na snagu 1. januara 2008. godine. Ovim Sporazumom omogućeno je olakšano dobijanje viza za određenu kategoriju stanovnika, cene viza su smanjene, a za neke od kategorija viza su besplatne. Traži se podnošenje manjeg broja dokumenata, vize mogu dobiti na duži rok sa mogućnošću više ulazaka, smanjuje se vreme obrade zahteva, što znači da se postupak pojednostavljuje pod određenim uslovima. U kategorije stanovništva na koje se odnose olakšice spadaju: članovi zvaničnih delegacija, poslovni ljudi i predstavnici privrednih društava, vozači koji obavljaju usluge međunarodnog teretnog i putničkog transporta, članovi posada vozova, hladnjača i lokomotiva, novinari, osobe koje učestvuju u naučnim, kulturnim i umetničkim dešavanjima, uključujući univerzitetske i druge programe razmene, učenici, studenti, postdiplomci, učesnici u međunarodnim sportskim događajima, učesnici u zvaničnim programima razmene koje organizuju opštine ili gradovi blizanci, bliski rođaci (supružnici, deca, roditelji, babe, dede i unuci) koji posećuju državljane Srbije koji legalno borave u EU, osobe koje idu na vojna i civilna groblja, osobe koje prisustvuju sahranama, osobe kojima je potrebno medicinsko lečenje i lica koja ih prate, predstavnici organizacija civilnog društva, predstavnici verskih zajednica, pripadnici profesija koji učestvuju u međunarodnim izložbama, konferencijama, simpozijumima, seminarima, kao i osobe koje idu na turističko putovanje. Nosioци diplomatskih pasoša Republike Srbije ne moraju posedovati vizu. Ovaj sporazum se ne primenjuje na neke od država članica

EU kao što su Norveška, Island i Velika Britanija. Sa ovim državama, kao i sa drugima na koje se Sporazum ne odnosi, trebalo bi zaključiti pojedinačne sporazume ove vrste. Sporazum se primenjuje već godinu dana, pa se može primetiti da se u velikoj meri olakšalo dobijanje viza za ove kategorije stanovnika. Ne treba izgubiti iz vida da se za zakazivanje predaje dokumenata kod ambasada nekih država čeka duže od mesec dana (npr. Španija), usled čega olakšica da obrada zahteva traje do 10 dana gubi svoj smisao. U nekim ambasadama se i dalje traže potvrde o zaposlenju što rezultuje otežanim dobijanjem vize za lica između 25 i 30 koja su nezaposlena.²²

Zaključenjem Sporazuma o viznim olakšicama i nastavkom dijaloga o procesu liberalizacije je naglašena važnost "kontakata među ljudima".²³

3.1.2. Sporazum o readmisiji Republike Srbije i Evropske unije

Sporazumom o readmisiji Republike Srbije i EU regulisano je pitanje prihvata državljana Republike Srbije koji nelegalno borave na teritoriji EU, kao i prihvata državljana EU koji nelegalno borave na teritoriji Republike Srbije pod istim uslovima. Sporazumom je regulisano i pitanje prihvata državljana trećih država i apatrida pod određenim uslovima. Ovde se misli na lica koja su prošla kroz Srbiju na putu do EU. Sporazumom je definisan postupak readmisije, od sadržine zahteva za readmisiju, dokaza kojima se utvrđuje državljanstvo lica u postupku, rokova trajanja postupka do pitanja troškova. Do sada je potpisano 15 bilateralnih sporazuma o readmisiji i to sa: Nemačkom, Francuskom, Austrijom, Švedskom, Švajcarskom i dr, pri čemu Sporazum sa Evropskom unijom ima primat nad ovim ugovorima.

3.1.3. Bezbednost dokumenata

U Mapi puta navedene su sledeće mere koje se tiču bezbednosti dokumenata: *izrada biometrijske putne isprave sa automatskim očitavanjem podataka u skladu sa standardima Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju (ICAO) i standardima Evropske zajednice, postepeno uvođenje biometrijskih podataka, uključujući fotografiju i otiske, usvajanje određene*

²² Više o tome: Ka beloј šengenskoј listi, *Izveštaj o napretku Srbije u procesu vizne liberalizacije*, Beograd, 2008, str. 4-5.

²³ Komunikacija Komisije Savetu i Evropskom parlamentu, Strategija za proširenje i glavni izazovi 2008-2009. godine od 5. novembra 2008, str. 7.

*administrativne mere za obezbeđenje integriteta i sigurnosti procesa personalizacije i distribucije, uspostavljanje programa obuke i usvajanja etičkih kodeksa za borbu protiv korupcije usmerene na službenike bilo kog državnog organa koji se bavi vizama i pasošima, obaveštavanje Interpola/LASP baze podataka o izgubljenim i ukradenim pasošima, obezbediti visok nivo bezbednosti ličnih dokumenata koja se podnose u svrhe pribavljanja drugih identifikacionih dokumenata (eng. breeder documents), kao i ličnih karata i definisati stroge postupke za njihovo izdavanje.*²⁴

Zakon o ličnoj karti donet je 2006. godine, ali su nove lične karte počele da se izdaju tek od 14. aprila 2008. godine.²⁵ Izdavanjem novih ličnih karata smanjila se i mogućnost falsifikovanja istih.

Zakon o putnim ispravama donet je 1.10.2007. godine, a prva 2004 pasoša podeljena su zaslužnim građanima Srbije 3. maja 2008. godine.²⁶ Usvajanjem ovog Zakona prestao je da važi Zakon o putnim ispravama jugoslovenskih državljana.²⁷ Važenje starih putnih isprava biće produženo do kraja 2009. godine, jer se prvobitni rok iz člana 53. Zakona pokazao kao prekratak za zamenu svih pasoša. Pošto je tema ovog rada bela šengenska lista, a ovaj Zakon se odnosi na putne isprave posvetićemo mu malo veću pažnju. Zakon daje definiciju putne isprave u članu 2, pa je definiše kao javnu ispravu koja služi državljaninu Republike Srbije za prelazak granice. Lice ima pravo da uđe u Republiku Srbiju iako ne poseduje putnu ispravu ukoliko se proverom utvrdi da on jeste državljanin RS. Pod putnom ispravom, podrazumeva se pasoš, diplomatski pasoš, službeni pasoš, putni list, ali i putne isprave koje se izdaju na osnovu međunarodnog ugovora, broderska i pomorska knjižica, člana posade plovila unutrašnje plovidbe i člana posade pomorskog broda, ako je u nju uneta viza. Viza je u članu 14. definisana kao: "Odobrenje za putovanje u inostranstvo koje se u slučajevima utvrđenim ovim zakonom unosi u putnu ispravu". Pasoš izdaje policijska uprava ili policijska stanica Ministarstva unutrašnjih poslova, a licima koje

²⁴ *Roadmap towards a visa free regime with Serbia*, 2008, str. 3-4.

²⁵ Zakon o ličnoj karti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 62/06.

²⁶ Zakon o putnim ispravama, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 90/2007.

²⁷ Zakon o putnim ispravama jugoslovenskih državljana, "Službeni list SRJ", br. 33/96, 49/96, 12/98, 16/99, 35/99, 44/99, 15/00, 7/01, 71/01, 23/02, 53/02, 68/02 i 5/03 i "Službeni glasnik RS", br. 101/05.

zahtev podnesu preko konzularnog ili diplomatskog predstavništva RS, Policijska uprava za grad Beograd MUP-a. Zaštitne elemente pasoša propisuje ministar nadležan za unutrašnje poslove. O izdatim putnim ispravama, vizama i dr. vodi se evidencija, pri čemu se primenjuju mere zaštite od neovlašćenog pristupa. Korišćenje podataka je dozvoljeno samo pod Zakonom propisanim uslovima. Uređeno je i pitanje dostavljanja podataka inostranim organima u članu 49. Može se zaključiti da Zakon ispunjava evropske standarde, i prema tome obezbeđuje dobar zakonski okvir za ispunjavanje mera iz Mape puta koje se tiču bezbednosti ove javne isprave.

Personalizacija putnih isprava je centralizovana. U Izveštaju o napretku Srbije za 2008. godinu stoji da pristup centralnoj bazi podataka o vizama u MUP-u još uvek nije omogućen, kao i da oprema i obuka za otkrivanje falsifikovanih dokumenata nisu poboljšani u dovoljnoj meri. Još jedna od kritika u ovom izveštaju odnosi se na Izmene i dopune Zakona o državljanstvu kojim je uspostavljen širok koncept dvojnog državljanstva za Srbe. Takođe se konstatuje da vizni režim Srbije nije u potpunosti u skladu sa standardima Evropske unije.

3.1.4. Ilegalne migracije

U bloku 2. posvećenom ilegalnim migracijama mere se tiču upravljanja granicama, odgovornosti prevoznika, politike u pogledu azila i kontrole migracija. Ovaj deo mape puta je posebno važan. Evropska unija poklanja puno pažnje upravo problemu ilegalne migracije.

Preporuke koje se odnose na upravljanje granicama su sledeće: *usvojiti i primeniti zakonodavstvo koje će urediti kretanje lica na spoljnim granicama, kao i zakon o organizaciji graničnih organa i njihovim zadacima u skladu sa Nacionalnom strategijom integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji usvojenom u januaru 2008. godine, preduzimanje potrebne budžetske i druge administrativne mere za osiguranje efikasne infrastrukture, opreme za IT tehnologije na spoljnim granicama, uspostavljanje programa obuke i usvajanje etičkih kodeksa za borbu protiv korupcije, usmerene na pripadnike granične straže, carinske i druge službenike uključene u kontrolu granica i zaključiti radni aranžman sa FRONTEX-om (Agencijom EU za kontrolu spoljnjih granica država članica).*

Početkom 2006. godine usvojena je Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji kao i Akcioni plan za njenu primenu, čije

sprovedenje napreduje sporo. Usvojen je i Zakon o nadzoru državne granice.²⁸ Narodna skupština ratifikovala je Konvenciju o policijskoj saradnji na prostoru jugoistočne Evrope u julu 2007. godine. U Odluci Saveta 2008/213/EC od 18. februara 2008. godine o principima, prioritetima i uslovima Evropskog partnerstva sa Republikom Srbijom uključujući i Kosovo prema Rezoluciji 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija od 10. juna 1999. godine, i o ukidanju Odluke 2006/56/EC, navodi se da treba i dalje jačati kapacitete pogranične policije kao i carinske službe i poboljšati stanje objekata na graničnim prelazima. Po Izveštaju o napretku Srbije za 2008. godinu najlošije stanje je na granici sa Crnom Gorom, gde granični prelazi nemaju potrebnu opremu. U februaru 2008. godine, potpisani su Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne administracije Crne Gore o održavanju redovnih sastanaka predstavnika rukovodilaca pogranične policije i Protokol između Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Makedonije o održavanju redovnih sastanaka predstavnika rukovodilaca pogranične policije.

Što se tiče odgovornosti prevoznika potrebno je da Srbija *usvoji i primeni zakonodavstvo o odgovornosti prevoznika koje definiše sankcije*. Ovo pitanje uređeno je Zakonom o strancima, usvojenom u oktobru 2008. godine.²⁹ U članu 3. prevoznik se definiše kao fizičko ili pravno lice registrovano za javni prevoz putnika. Obaveze prevoznika navedene su u članu 22, pa tako prevoznik može dovesti na granični prelaz samo stranca koji poseduje važeću putnu ispravu. Prevoznik ima obavezu da odveze stranca bez važećih putnih isprava o svom trošku sa graničnog prelaza. Sankcije su propisane članom 81, i to novčane kazne u iznosu od 100 000 do 500 000 dinara ukoliko prevoznik ne ispuni navedene obaveze.

Po pitanju azila potrebno je: *usvojiti i primeniti zakonodavstvo u oblasti azila u skladu sa međunarodnim standardima (Ženevska konvencija sa Njujorškim protokolom) i pravnim okvirom i standardima EU i obezbediti odgovarajuću infrastrukturu i osnažiti nadležna tela, naročito u oblasti procedura za azil i prihvatanja troškova azila*.

U Evropskoj uniji prihvaćen je širi koncept azila koji obuhvata i "rešavanje statusnih pitanja izbeglica i interno raseljenih lica, koja se nađu na ter-

²⁸ Zakon o nadzoru državne granice, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08.

²⁹ Zakon o strancima, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08.

itoriji Evropske unije, i uslove legalnog boravka državljana trećih zemalja u državama članicama”.³⁰ Važni međunarodni dokumenti za ovu materiju su: Konvencija iz Dablina iz 1990, stupila na snagu 1997. godine, kojom se određuje država članica koja je dužna da postupa po zahtevu za dobijanje azila, zatim Uredba Saveta (EZ) br. 2725/2000 od 11. decembra 2000. godine o obrazovanju EURODAC-a (baza podataka za otiske prstiju azilantata i ilegalnih imigranata) OJ L 316 15.12.2000, Direktiva Saveta 2005/85/EZ od 1. decembra 2005. godine o minimalnim standardima u pogledu postupka odobravanja ili dobijanja statusa izbeglica u državama članicama OJ L 326 13.12.2005, Uredba Komisije (EZ) br. 1560/2003 od 2. septembra 2003. godine o određivanju detaljnih pravila za primenu Uredbe Saveta (EZ) br. 343/2003 o uspostavljanju kriterijuma i mehanizama za određivanje koja je zemlja nadležna za razmatranje zahteva za odobrenje azila, koji podnosi državljanin treće zemlje u jednoj od država članica OJ L 222 5.09.2003 i dr.

U novembru 2002. donet je Zakon o azilu, koji je stupio na snagu 1. aprila 2008. godine.³¹ Stupanjem Zakona na snagu preuzeta je odgovornost za rešavanje slučajeva azila od UNHCR-a. Azil je definisan Zakonom kao pravo na boravak i zaštitu stranca kome je u RS odobreno utočište ili neki drugi oblik zaštite. Prvostepeni postupak povodom zahteva za azil vodi organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova, Kancelarija za azil. Drugostepeni postupak vodi Komisija za azil, dok je sudska zaštita obezbeđena u upravnom sporu pred Vrhovnim sudom Srbije. Smeštaj i osnovni uslovi za život do donošenja konačne odluke o azilu obezbeđuju se u Centru za azil koji je u sastavu Komesarijata za izbeglice. Zamerka na Zakon izneta u Izveštaju o napretku Srbije za 2008. godinu sastoji se u tome da ne postoji nijedna odredba kojom bi se predvidela mogućnost opšte žalbe pravosudnom organu.

Kada je u pitanju kontrola migracija Srbija bi trebalo da: *uspostavi i započne da primenjuje mehanizam za praćenje migracionih tokova čime će definisati migracioni profil Srbije koji će redovno biti ažuriran i sadržati podatke, kako o ilegalnoj tako i o legalnoj migraciji, ustanovi tela odgovorna za prikupljanje i analizu podataka o migracionom obimu i tokovima, usvoji i primeni nacionalnu strategiju o reintegraciji povratnika, uključujući*

³⁰ Aleksandra Čavoški, *op. cit.*, str. 328.

³¹ Zakon o azilu, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 109/07.

održivu finansijsku i socijalnu pomoć, definiše i primeni metodologiju za otkrivanje migracije u unutrašnjosti zemlje i preduzme mere za unapređenje kapaciteta i istraživanje slučajeva organizovane i potpomognute ilegalne migracije, usvoji i primeni zakon o prijemu i boravku državljana trećih zemalja koji definiše prava i obaveze dotičnog lica (uključujući i članove porodica državljana trećih zemalja) i obezbedi efikasno proterivanje državljana trećih zemalja koji ilegalno borave na njoj teritoriji.

U Izveštaju za napredak Srbije za 2008. godinu navodi se da “Srbija umereno napreduje u oblasti imigracione politike”.³² Ovo iz razloga što ne postoji definisani migracioni profil za Srbiju ni sveobuhvatna migraciona politika, a ne postoji ni jedinstveni državni organ koji bi je sprovodio.³³ Još jedan od razloga je slab kapacitet Srbije za integraciju povratnika usled nedonošenja nacionalne strategije.

3.1.5. Javni red i bezbednost

U bloku 3. Mape puta, posvećenom javnom redu i bezbednosti, mere koje bi Srbija trebalo da preduzme tiču se sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, saradnje u pogledu sprovođenja zakona i zaštite podataka.

Po pitanju sprečavanja i borbe protiv organizovanog kriminala, terorizma i korupcije Srbija treba da: *primeni strategiju za borbu protiv organizovanog kriminala (posebno preogranične aspekte), tako što će doneti i sprovesti akcioni plan koji uključuje vremenski okvir, dovoljno kadrova i finansijskih sredstava, primeni strategiju za borbu protiv trgovine ljudima tako što će doneti i sprovesti akcioni plan koji uključuje vremenski okvir, dovoljno kadrova i finansijskih sredstava, usvoji i sprovede nacionalnu strategiju za sprečavanje i borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma, usvoji i primeni zakon o sprečavanju finansiranja terorizma, primeni relevantno zakonodavstvo o konfiskaciji imovine kriminalaca (uključujući odredbe koje se bave prekograničnim aspektima), usvoji i primeni nacionalnu strategiju za borbu protiv droge, kao i nacionalni akcioni plan za borbu protiv droge, učini da podaci o zaplenama droge i lica koja su u to bila*

³² Izveštaj o napretku Srbije za 2008. godinu od 5.11.2008. godine, str. 58.

³³ Migracioni profil je sačinjen za Hrvatsku i Crnu Goru uz pomoć Međunarodne organizacije za migracije (IOM).

uključena budu dostupni na graničnim prelazima, dalje unapređuje saradnju i razmenu informacija sa relevantnim međunarodnim telima u oblasti borbe protiv droge, primeni zakonodvstvo o sprečavanju i borbi protiv korupcije, što uključuje i osnivanje nezavisne agencije za borbu protiv korupcije, primeni relevantne konvencije UN i Saveta Evrope, kao i preporuke GRECO-a (grupa država za borbu protiv korupcije) i druge međunarodne standarde koji se odnose na gore navedene oblasti, kao i na borbu protiv terorizma.

“Nije došlo do posebnog napretka u borbi protiv organizovanog kriminala. Aktivnosti organizovanog kriminala u oblasti krijumčarenja droga i finansijskog kriminala, uključujući korupciju i pranje novca, predstavljaju ozbiljan problem.”³⁴ Negativna je činjenica da nisu doneti nacionalna strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i akcioni plan. Ne postoji zajednička baza podataka koji se odnose na organizovani kriminal. Rad specijalnog tužioca za organizovani kriminal i njegovih zamenika nije dovoljno efikasan radi nedovoljnog mandata. U sistemu zaštite svedoka postoji nedostatak volje za saradnju usled nepoverenja. Donesen je novi Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela u oktobru 2008. godine, ali mere konfiskovanja nisu implementirane u zadovoljavajućoj meri.³⁵ Takođe treba napomenuti da je donet i Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela u isto vreme.³⁶ U dokumentu Evropsko partnerstvo za 2008. godinu ističe se da se borba protiv organizovanog kriminala i terorizma mora voditi kroz usvajanje zakona, obezbeđenje primene mera za konfiskaciju imovine, jačanje kriminalističke obaveštajne službe, kroz međunarodnu saradnju i primenu međunarodnih konvencija o terorizmu i dr. Posebno je istaknut značaj sprovođenja Konvencije iz Palerma o transnacionalnom organizovanom kriminalu.

Srbija je zemlja iz koje kreće trgovina ljudima, tranzitna zemlja, ali i zemlja odredišta. U poslednje vreme žrtve trgovine ljudima su sve više srpske nacionalnosti. Potrebno je poboljšati saradnju državne vlasti i nevladinog sektora radi kvalitetnije pomoći žrtvama trgovine ljudima. Kriv-

³⁴ Izveštaj EK o napretku Srbije za 2008. godinu, str.60.

³⁵ Zakon o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 97/08.

³⁶ Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, “Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 97/08.

ično delo nedozvoljen prelaz granice i krijumčarenje judi propisano je članom 350. Krivičnog zakonika.³⁷ U aprilu 2002. godine u Srbiji je oformljen Republički tim za borbu protiv trgovine ljudima. Vlada Srbije je 2004. godine donela odluku o osnivanju Saveta za borbu protiv trgovine ljudima, koji definiše politiku ove borbe. U decembru 2006. godine Vlada je donela Nacionalnu strategiju borbe protiv trgovine ljudima, dok akcioni plan nije donet. Od početka 2008. godine nepopunjeno je mesto nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima. Pozitivno je to što na podizanju javne svesti o ovom problemu radi Agencija za koordinaciju zaštite žrtava preko televizije. Treba reći da Srbija nije ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.

Vlada Srbije je usvojila Nacionalnu strategiju za prevenciju pranja novca i finansiranja terorizma u septembru 2008. godine. Potrebni zakoni u ovoj oblasti još nisu doneti. Propisi koji se bave ovom materijom nisu u skladu sa Direktivom Saveta o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema za svrhe borbe protiv pranja novca i finansiranja terorizma.³⁸ Predlog Zakona o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma upućen je Narodnoj skupštini. U praksi nije bilo puno uspeha u ovim slučajevima, ni što se tiče krivičnih istraga ni konačnih presuda. Srbija bi trebala da ratifikuje međunarodne dokumente iz ove oblasti, i to: Konvenciju Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, Protokol uz konvenciju Saveta Evrope o sprečavanju terorizma i Konvenciju Saveta Evrope o prevenciji terorizma.

Problem droge u Srbiji je velik, iz razloga što Srbija predstavlja značajan tranzitni put za krijumčarenje heroína, kokaina, marihuane i sintetičkih droga. Zloupotreba droge je u porastu kod mlađe populacije, mada Ministarstvo zdravlja radi na borbi protiv zloupotrebe droge. Strategija za sprečavanje zloupotrebe droga i akcioni plan za sprovođenje strategije nisu doneti. Nije usvojen ni zakon o proizvodnji i trgovini opojnim drogama. Mora se napomenuti da je zaplenjena veća količina narkotika, a ojačani su i kapaciteti granične policije. Negativno je to što ne postoji razmena podataka sa policijom UNMIK-a. Trebalo bi i poboljšati saradnju sa međunarod-

³⁷ Krivični zakonik, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 85/05.

³⁸ *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.*

nim telima kao što su Evropski monitoring centar za droge i narkomaniju i Kancelarija UN za narkotike i kriminal.

Po pitanju korupcije Srbija je ratifikovala Konvenciju UN protiv korupcije 2005. godine, Krivičnopravnu konvenciju Saveta Evrope o korupciji i Dodatni protokol uz Konvenciju i Građanskopravnu konvenciju protiv korupcije 2007. godine. U 2008. godini usvojeni su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka i Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije.³⁹ Agencija za borbu protiv korupcije još nije osnovana, jer je predviđeno da će Zakon početi da se primenjuje tek od 1. januara 2010. godine, kako stoji u članu 83. Zakona. Najveći problem predstavlja nepostojanje jednog nezavisnog tela koje bi vršilo nadzor nad finansiranjem političkih partija, sukobom interesa, javnim nabavkama i privatizacijom. Kako stoji u Izveštaju o napretku Srbije za 2008. godinu praktični rezultati u borbi protiv korupcije nisu zadovoljavajući.

Kada je u pitanju pravosudna saradnja u krivičnim stvarima Srbija bi trebalo da preduzme sledeće: *primeni međunarodne konvencije u vezi sa pravosudnom saradnjom u krivičnim stvarima (posebno konvencije Saveta Evrope), preduzme mere usmerene ka poboljšanju efikasnosti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima sudija i tužilaca sa državama članicama EU, kao i sa zemljama u regionu i da unapredi radne odnose sa Eurojustom (stalna mreža pravosudnih vlasti), uglavnom posredstvom punkta za vezu sa Eurojustom.*

Srbije nije ratifikovala Konvenciju o kibernetском kriminalu iz 2001. godine ni Dodatni protokol Konvencije o kibernetском kriminalu u vezi sa kriminalizacijom dela rasističke i ksenofobične prirode koja su počinjena putem računarskih sistema iz 2003. godine. Ističe se važnost saradnje u ovim pitanjima kao i korišćenje naprednih i efikasnih tehnologija. Srbija nije do sada potpisala sporazum sa Eurojustom.

Što se tiče saradnje u pogledu sprovođenja zakona, Srbija treba da: *preduzme potrebne korake kako bi obezbedila efikasnu saradnju u pogledu sprovođenja zakona između relevantnih državnih službi – naročito pripadnika granične službe, policije, carinskih službenika – kao i saradnju sa pravosudnim organima, poboljša razmenu informacija između državnih tela, tako što će uspostaviti odgovarajući mehanizam za koordinaciju, osnaži regionalnu sarad-*

³⁹Zakon o izmanama i dopunama Zakona o finansiranju političkih stranaka, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08; Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08.

nju u pogledu sprovođenja zakona i primeni bilateralne i multilateralne sporazume o operativnoj saradnji, tako što će se pravovremeno razmenjivati relevantne informacije sa organima nadležnim za sprovođenje zakona u državama članicama EU, poboljša operativni i specijalni istražni kapacitet službi koje su nadležne za sprovođenje zakona, kako bi se efikasnije borile sa prekograničnim kriminalom i preduzme potrebne korake za zaključivanje sporazuma o operativnoj saradnji sa Europolom sa naročitim naglaskom na odredbama za zaštitu podataka.

U maju 2006. godine potpisana je Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Jednake je važnosti i Sporazum o trojnoj saradnji u borbi protiv organizovanog kriminala, sa posebnim osvrtom na prekogranični kriminal koji su potpisale Srbija, Bugarska i Rumunija. O ovim pitanjima više smo govorili u delu koji se odnosi na upravljanje granicama.

U oblasti zaštite podataka, trebalo bi: *usvojiti potrebno zakonodavstvo o zaštiti ličnih podataka i sprovođenje njegovih odredbi, uključujući i uspostavljanje nezavisnog nadzornog organa za zaštitu podataka, kao i potpisati, ratifikovati i primeniti relevantne međunarodne konvencije, kao što je Dodatni protokol Konvencije Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka.*

Srbija je ratifikovala Dodatni protokol uz Konvenciju Saveta Evrope za zaštitu pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka u oktobru 2008. godine. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti donet je takođe u oktobru 2008. godine.⁴⁰ Po ovom Zakonu funkciju nadzornog tela obavlja dosadašnji poverenik za informacije od javnog značaja. U Izveštaju Komisije o napretku Srbije za 2008. godinu u delu posvećenom zaštiti podataka navedeno je da ne postoji nezavisno i efikasno nadzorno telo.

3.1.6. Spoljni odnosi i osnovna prava

U bloku 4, koji je posvećen spoljnim odnosima i osnovnim pravima, mere koje bi Srbija trebalo da preduzme tiču se slobode kretanja srpskih državljana, uslova i postupaka za izdavanje ličnih dokumenata i građanskih prava, uključujući zaštitu manjina.

Kada su u pitanju ove kategorije, Srbija bi trebalo da: *obezbedi da sloboda kretanja srpskih državljana ne bude uslovljena neopravdanim ograničenjima*

⁴⁰ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08.

ma, uključujući mere diskriminatorne prirode koje se temelje na razlozima kao što su pol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno poreklo, genetske karakteristike, jezik, vera ili uverenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invalidnost, godine starosti ili seksualno opredeljenje, obezbedi potpun i efikasan pristup putnim i ličnim dokumentima za sve građane Srbije, uključujući žene, decu, lica sa invaliditetom, pripadnike manjina i druge osetljive grupe, obezbedi potpun i efikasan pristup ličnim dokumentima za sva interno raseljena lica i izbeglice, usvoji i primeni zakonodavstvo kojim bi se obezbedila zaštita protiv diskriminacije i precizira uslove i okolnosti za dobijanja srpskog državljanstva, obezbedi sprovođenje istrage o etnički motivisanim incidentima od službenika nadležnih za sprovođenje zakona na polju slobode kretanja, uključujući slučajeve usmerene ka pripadnicima manjina, obezbedi poštovanje ustavnih odredbi o zaštiti manjina i sprovede relevantne politike u vezi sa manjinama, uključujući Rome.

U radu smo već posvetili pažnju Zakonu o putnim ispravama i Zakonu o strancima, pa ćemo na ovom mestu samo napomenuti da je pravo na slobodu kretanja predviđeno članom 39. Ustava Republike Srbije iz 2006. godine.

Srbija još nije usvojila poseban zakon o diskriminaciji, pa je diskriminacija sankcionisana u različitim pravnim aktima. U izveštaju o napretku Srbije za 2008. godinu stoji da je i dalje rasprostranjena diskriminacija u velikoj meri prema nacionalnim manjinama, Romima, ženama, protiv lezbejske i gej populacije, biseksualaca i transseksualaca. Prava manjina se generalno poštuju u Srbiji, ali su Romi i dalje u teškom položaju.

Zakon o državljanstvu Republike Srbije iz 2004. godine, izmenjen je u 2007. godini.⁴¹ Ovim Zakonom omogućeno je olakšano ostvarivanje prava pripadnicima dijaspora u pogledu dobijanja državljanstva Republike Srbije. Uveden je širok koncept dvojnog državljanstva.

4. ZAKLJUČAK

U ovom radu dali smo iscrpan opis mera koje Srbija treba da usvoji da bi došla na belu šengensku listu. Evidentno je da je još dosta posla pred Srbijom u ovom trenutku, ali se može u određenoj meri stvoriti slika gde je Srbija na tom putu sada. Nezahvalno je davati prognoze, pa ćemo samo reći

⁴¹ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu, "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 90/07.

da po Mapi puta postoji mogućnost za Srbiju da u toku 2009. godine bude ukinut vizni režim. Da li će ova mogućnost biti iskorišćena zavisi od rada državne vlasti. Proces vizne liberalizacije je kratkoročni prioritet Vlade Republike Srbije. Za dolazak na belu šengensku listu najbitniji je stav Saveta EU, tj. ministara unutrašnjih poslova država članica EU. Kada uporedimo ovu situaciju sa slučajevima dolaska drugih država na belu viznu listu (npr. Slučaj Bugarske i Rumunije), da se zaključiti da su države zapadnog Balkana u boljoj početnoj poziciji jer postoje precizni kriterijumi za dolazak na listu. Na ovaj način smanjena je i mogućnost za arbitrarnost. Komisija će procenjivati stanje uzimajući u obzir broj odbijenih zahteva za vizu koji podnose državljani Srbije. Indikativan će biti procenat odbijenih viza koji ne bi trebao da bude veći od 3 % i broj od 1000 ljudi na godišnjem nivou kojima nije dozvoljen ulazak u šengenski prostor.

Videli smo kako je nastao Šengen *acquis* i pojasnili koncept "Evrope bez granica". Bevizni režim u Evropskoj uniji sa sobom je doneo i neke negativne pojave, kao što su ilegalne migracije i prekogranični kriminal. Upravo iz straha od ovakvih pojava Evropa je izradila precizne mape puta za zemlje zapadnog Balkana koje sadrže smernice na putu do liberalizacije viznog režima. Ovaj proces započet je sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Makedonijom, Srbijom i Crnom Gorom. Ulaskom susednih država u Evropsku uniju sve su otežanija putovanja u EU u pogledu viznog režima. Ovo nameće potrebu Srbiji da učini sve da bi se što pre našla na beloj šengenskoj listi.

Jelena Lepetić, LL.M

Research Assistant

Institute of Comparative law, Belgrade

WHITE SCHENGEN LIST

One of priorities of Western Balkan countries, which are not members of the European Union, is to enter white Schengen list. The “Europe without borders” concept for EU member states became reality after signing Schengen Agreement. Freedom of movement in EU gained a new meaning, and Schengen acquis became a part of EU law. No-visa regime also caused the problem of illegal migration and cross-border crime. This fact made EU member states set high standards for entering white visa list. The concept of white Shengen list gained almost “mythical” meaning. Roadmaps containing measures which countries should undertake in order to enter white Schengen list, were presented to countries aiming to no-visa regime with EU. The author attempted to show the current status of Serbia in this respect.

Key words: *white Schengen list, Schengen Agreement, Schengen Convention, Schengen acquis, European Union, Roadmap*