

JAVNA POLITIKA

UNUTRAŠNJE BEZBEDNOSTI SRBIJE

U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU

Marko Žilović

- Kako i koliko je pridruživanje EU transformisalo politiku unutrašnje bezbednosti Srbije?
- Zašto je politika unutrašnje bezbednosti posebno značajna za pridruživanje zemalja Zapadnog Balkana?
- Na koje načine EU prati i uslovljava promene u politici unutrašnje bezbednosti Srbije?
- Koje oblasti politike unutrašnje bezbednosti EU ocenjuje kao uspešne, a koje kao manje uspešne?
- Da li će mapa puta ka viznoj liberalizaciji postati novi model za politiku uslovljavanja na Zapadnom Balkanu?

Svaka država koja želi da pristupi Evropskoj uniji mora se priključiti i evropskoj zoni slobode, bezbednosti i pravde. Pomalo propagandno osmišljen naziv za koordinaciju politike unutrašnje bezbednosti među državama EU ne treba da zavara. Nije reč o tome da je EU idealna zona slobode bezbednosti i pravde, već o tome da je EU zona u kojoj su pretnje po slobodu, bezbednost i pravdu postale zajedničke i nedeljive. Zbog toga su države EU razvile različite institucionalne mehanizme saradnje kako bi na bezbednosne izazove savremog sveta odgovorile što uspešnije. Članstvo u EU podrazumeva i to da nove članice moraju preuzeti i uspešno primeniti niz normi, standarda i politika u oblasti zaštite unutrašnje bezbednosti, koje današnje države članice već primenjuju u međusobnim odnosima.

Savet EU odlučio je oktobra 2010. godine da prosledi kandidaturu Republike Srbije za učlanjenje u Evropsku uniju na tehničko razmatranje Evropskoj komisiji. Ovaj događaj predstavlja dobru priliku da se napravi kratak presek uticaja koji je Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) do sada imao na javnu politiku unutrašnje bezbednosti u Srbiji, kao i da se ukratko ukaže na kontekst i važnost celokupnog procesa evropeizacije ove oblasti politike u Srbiji. Evropeizaciju javne politike Srbije u oblasti unutrašnje bezbednosti ćemo analizirati na osnovu godišnjih izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Opšta ocena Komisije u poslednje dve godine jeste da je Srbija ostvarila umereni napredak u svim segmentima javne politike unutrašnje bezbednosti, osim u segmentu sprečavanja pranja novca, gde su napori još uvek u ranoj fazi.

Pre same analize godišnjih izveštaja Evropske komisije u oblasti politike unutrašnje bezbednosti, ukazaćemo i na istoriju nastanka i korišćenja godišnjih izveštaja kao instrumenata politike proširenja. Zatim ćemo razmotriti nekoliko razloga zbog kojih su zemlje EU razvile politiku saradnje u oblasti unutrašnje bezbednosti, budući da se slični razlozi kriju i iza izuzetne važnosti koju države EU poklanjaju upravo ovoj oblasti kada je reč o EU integraciji država Zapadnog Balkana. Nakon analize godišnjih izveštaja, ukazaćemo i na unapređeni model uslovljavanja i nadzora nazvan *benchmarking* (određivanje repera), koji se razvio i potvrdio upravo na području unutrašnje bezbednosti, a koji će se verovatno u narednom periodu sve više koristiti na evropskom putu Srbije.

O godišnjim izveštajima Evropske komisije

Evropska komisija (EK) počela je 1998. godine da izrađuje godišnje izveštaje o napretku tadašnjih država kandidata za ućlanjenje u EU o usvajanju i primeni 35 razlićitih poglavlja zajednićkih pravnih tekovina EU, koje su svi kandidati u celost morali da prihvate da bi postali ćlanovi EU. Osim izuzetno detaljnog preseka stanja u 35 razlićitih oblasti javne politike u pojedinaćnim državama kandidatima, Evropska komisija izricala je opšte ocene o spremnosti svakog od kandidata da ispuni Kopenhaćke kriterijume za ućlanjenje u EU. Izveštaji su pripremani na osnovu istraćivanja delegacija Evropske komisije u državama kandidatima. Osnovna svrha ovih izveštaja bila je da državama ćlanicama omoguće da odluke o daljim koracima u integraciji novih ćlanova donose na osnovu objektivnih i pouzdanih informacija o stepenu ispunjenosti evropske agende u svakoj od država kandidata. S obzirom na popularnost koju evropske integracije imaju u državama kandidatima, izveštaji EK postali su jedno od centralnih mesta javne paćnje u državama kandidatima, a nekada su umeli da imaju vrlo ozbiljne politićke posledice za vlade država koje bi EK pohvalila ili kritikovala. (Vachudova 2005: 129).

Kada je EU 2000. godine pokrenula proces stabilizacije i pridrućivanja kao okvir za postepenu integraciju država Zapadnog Balkana u Evropsku uniju, Evropska komisija je dobila zadatak da dobru praksu izrade godišnjih izveštaja primeni i u ovom regionu. Nakon što su se kadrovski i finansijski ojaćane delegacije EK razmestile u prestonicama regiona, rad na prvim izveštajima poćeo je u toku 2001. godine, a prvi godišnji izveštaj za Saveznu Republiku Jugoslaviju objavljen je poćetkom aprila 2002. godine.

Kao što će se i videti iz naće analize godišnjih izveštaja EK, reć je o izuzetno detaljnim dokumentima, u kojima se opšte ocene o procesu reformi donose nakon razmatranja stanja u nizu konkretnih pravno-politićkih, a ćesto i tehnićkih rećenja. Proces pridrućivanja Srbije ćesto je bio obelećen osetljivim temama iz sfere „visoke politike“, kao što su, na primer, saradnja sa Haćkim sudom ili odnosi sa Crnom Gorom unutar zajednićke države i odrećivanje statusa Kosova i Metohije. Pored toga, veliki delovi opozicije dugo su se protivili evropskim integracijama, umesto da budu kontrolor i korektiv vlasti pri ispunjavanju konkretnih taćaka reformske agende, koja se poklapala sa evropskom agendom. Zbog svega toga, izveštaji EU nisu dobili u Srbiji onaj stepen javne paćnje koji su imali u državama Centralne i Istoćne Evrope. Ipak, ovi izveštaji ostaju dragocen izvor (Commission 2002-2010) za sve istraćivaće, novinare, politićare i druge graćane, koji su zainteresovani za proces evropeizacije u oblasti javne politike u Srbiji.

Javna politika unutrašnje bezbednosti u EU

Kada je reč o oblasti unutrašnje bezbednosti, postoji jedna važna specifičnost u samoj praksi EU. Naime, jedan deo delatnosti koje je EK svrstavala u ovu oblast - one koje se tiču politike viza, azila, migracija i kontrole granica - premeštene su od 1999. godine, nakon stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora o EU, u *prvi stub* u kome su pravila najčešće nadnacionalna, obavezujuća i detaljno razrađena. Drugi deo delatnosti - one koje se odnose na reformu policije i na borbu protiv naročito opasnih vidova međunarodnog kriminala - nalazi se u *trećem stubu* u kome države članice sarađuju vršeći koordinaciju i donoseći odluke, koje su u praksi manje obavezujuće za države članice.

Države članice EU obavezale su se, formalno ili neformalno, u različitim prilikama da će sprovesti neke mere za usklađivanje propisa i praksi u okviru trećeg stuba, ali su relativno često kasnile u ispunjavanju ovih obaveza. Kako bi ih podstakla da ispune preuzete obaveze, EK je u martu 2000. godine počela da rangira države članice prema tabeli (Scoreboard: online) u kojoj je prikazano više od 50 konkretnih koraka koje treba preduzeti, kao i to koje su zemlje ispunile koji od koraka. Ova tabela dostupna je na Internetu, na adresi http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33121_en.htm, i kao što se iz nje može videti primena odluka iz trećeg stuba i dalje nije na zahtevanom nivou u svim državama članicama.

Uprkos tome, Evropska komisija je u svojim godišnjim izveštajima o napretku država kandidata i potencijalnih kandidata ulazila i u ocene onih tačaka javne politike u unutrašnjoj bezbednosti za koje ne postoje zajednička pravila EU ili ako postoje, njih nekada ne poštuju ni sadašnje države članice. Osim činjenice da su države koje se kasnije prijave za učlanjenje u politički slabijoj poziciji od država koje odlučuju o njihovom prijemu, postoji još nekoliko razloga za izuzetnu pažnju koju su EK i evropske vlade posvetile oblasti unutrašnje bezbednosti u svim zemljama Zapadnog Balkana, pa i u Srbiji.

U poslednjim godinama, a naročito od razbuktavanja ekonomske krize u EU, primetno je pojačana sekuritizacija imigracije u bogatijim državama EU. Budući da Zapadni Balkan predstavlja jedan od važnih puteva ilegalne imigracije ka Zapadnoj Evropi, kao i da građani država ovog regiona i dalje žive ispod prosečnog evropskog standarda, za EU je od izuzetne važnosti to da se u ovim državama vizna politika, politika azila i migracija i kontrola granica usklade sa evropskim potrebama. Takođe, Zapadni Bal-

kan je unutar EU sekuritizovan kao region u kome su razgranate mreže organizovanog kriminala. Iskustvo koje je EU imala sa prijemom Rumunije i Bugarske, a još više percepcija javnosti starih članica EU o tom iskustvu, samo su otežali put država Zapadnog Balkana ka ostvarivanju punopravnog članstva, a istovremeno učinili da politika unutrašnje bezbednosti u ovom regionu dobije još veću važnost za perspektivu učlanjenja.¹

Istovremeno, u svetu u kome je međuzavisnost država veoma izražena, a mobilnost uvećana do neslućenih razmera, nije moguće podići zidove pred zajedničkim izazovima bezbednosti. Naprotiv, iskustvo samih država članica EU pokazuje da proces integracije, uz kredibilnu politiku uslovljavanja², pruža najbolju mogućnost da se zajednički upravlja pozitivnim i negativnim eksternalijama³ međuzavisnosti.

Još u Rimu 1957. godine, prilikom potpisivanja ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), vlade tadašnje evropske šestorke obavezale su se da će u svojim međusobnim odnosima garantovati postojanje četiri slobode - slobode kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi, uključujući u to i pravo na zaposlenje. Cilj EEZ bio je da uspostavi jedinstveno tržište među državama potpisnicama, jer je preovladalo uverenje da pozitivne eksternalije uvećane ekonomske integracije proizvode neto dobitak za sve uključene države.⁴ Zaista, pokazalo se da su pozitivni ekonomski efekti EEZ takvi da je sve više razvijenih evropskih zemalja prepoznavalo da su oportunitetni troškovi ostajanja izvan EEZ preveliki. Ovi troškovi ogledali su se, najpre, u sve većem skretanja međunarodnih investicija, trgovine i finansijske pomoći prema moćnom jedinstvenom tržištu u nastajanju.⁵

1 Uticaj ulaska Rumunije i Bugarske na raspoloženje unutar EU prema ritmu daljeg proširenja jedno je od stalnih mesta evropske politike u poslednjih nekoliko godina, čak i u period pre zahuktavanja ekonomske krize. Tipičan narativ može se videti, recimo, u: The Economist: 2008.

2 O preduslovima kredibilne politike uslovljavanja videti ukratko u: Schimmelfennig i Sedelmeier (2004).

3 Eksternalije predstavljaju ekonomski termin koji je ušao i u širu upotrebu. Označavaju promenu u koristi ili u troškovima jednog aktera usled uslova koje stvara ili u kojima se nalazi drugi akter. Pri tome, ni jedan ni drugi akter nemaju razloga da iz samointeresa nadoknade onom drugom korist ili štetu. Primer negativne eksternalije je, recimo, to što loša kontrola granica u tranzitnoj zemlji stvara veće troškove u zemlji odredištu imigranata. Primer pozitivne eksternalije jeste, recimo, korist koju zemlje severne Evrope imaju od toga što mediteranske zemlje, da bi zaštitile svoje granice od migracije i kriminala, ulažu više u opremanje flote za patroliranje Sredozemnim morem.

4 Videti više o potpisivanju Rimskih ugovora u: Moravcsik (1998).

5 Videti: Matli (1999).

Stvaranje jedinstvenog tržišta podrazumevalo je niz mera usmerenih na usklađivanje normativnog okvira između zemalja članica. U zavisnosti od konkretnih političkih i ekonomskih okolnosti u državama članicama, ovaj se proces odvijao različitim tempom kroz nekoliko decenija da bi sredinom 1980. godine dobio novi podsticaj. U želji da dovrše jedinstveno tržište, države članice su se 1986. godine, između ostalog, Jedinstvenim evropskim aktom obavezale da će postepeno ukloniti granične kontrole na unutrašnjim granicama u Zajednici. Stepem postignute ekonomske međuzavisnosti zahtevao je takav korak. Istovremeno, potpuno otvaranje unutrašnjih granica skretalo je pažnju i na neke od negativnih eksternalija ekonomske međuzavisnosti.

Ukoliko države više ne budu bile u mogućnosti da kontrolišu ko i šta prelazi preko njihovih granica, onda će postati vidljivije to da bezbednosna pitanja koja zadiru u tradicionalno polje državne suverenosti svake od država članica tadašnje EZ postaju zapravo unutrašnja pitanja i svih ostalih članica. Uklanjanjem tradicionalnih graničnih kontrola na unutrašnjim granicama, politika viza, azila i migracija svake države članice postaje zajednička briga svih ostalih članica. Odatle se posledice neefikasnosti jedne od država članica u kontroli spoljnih granica ili u borbi protiv organizovanog kriminala, odnosno protiv međunarodnog terorizma, lakše prelivaju na sve ostale države članice. Štaviše, akteri ilegalnih aktivnosti dobijaju čitav niz novih prilika da se koriste sukobom nadležnosti između policija, tužilaštava i sudova različitih zemalja.⁶

Naravno, svi su ovi bezbednosni izazovi bili prisutni i pre nego što su evropske države počele da stvaraju jedinstveno tržište ili da uklanjaju stražarske kućice na graničnim prelazima. Sa procesom globalizacije i sve većom mobilnošću neizbežno su dolazili i sve veći izazovi. Međutim, povećavanje ekonomske međuzavisnosti intenziviralo je i bezbednosnu međuzavisnost. S druge strane, ono je pružilo putokaz ka tome kako se tradicionalne državne funkcije u oblasti unutrašnje bezbednosti mogu uspešno prilagoditi karakteru savremenih izazova međudržavnom saradnjom i regulisanjem otvorenih pitanja na regionalnom nivou. Politika u ovoj oblasti sasvim je promenila paradigmu u poslednjih dvadesetak godina i sada se rukovodi maksimumom „kontrolisati stanovništvo, a ne teritoriju“ (Chalmers 1998 in Hix 2005).

6 Za standardni školski pregled razvoja i sadržaja Saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima između evropskih zemalja videti: Lavenex (2010: 457–479). Za pokušaj da se odmeri snaga različitih teorija o uzrocima razvoja ove oblasti saradnje videti više u: Hix (2005).

Zbog toga stare države članice, pre nego što prihvate nove države u članstvo Unije, detaljno procenjuju kapacitete država kandidata za to da se uključe u ovu saradnju. U sklopu toga one pomažu državi kandidatu da u obostranom interesu podigne kapacitete u oblasti unutrašnje bezbednosti kako bi dostigla nivo evropskih standarda u ovoj oblasti.

**p r i k a z
praktične
politike**

Pregled evropeizacije unutrašnje bezbednosti Srbije 2001-2010.

Politika viza, migracija i azila i kontrola granica

Evropska komisija je 2002. godine izradila prve godišnje izveštaje o napretku država Zapadnog Balkana u Procesu stabilizacije i pridruživanja. Koraci tadašnje Savezne Republike Jugoslavije u oblasti politike viza, azila i migracija i u kontroli granica, koje EK pozdravlja u tom izveštaju, rečito govore o stepenu zapuštenosti ove oblasti tokom 1990-ih godina u SRJ.

Reformisanje vizne politike SRJ bilo je onemogućeno zbog nejasnog odnosa između Srbije i Crne Gore, kao i zbog nerešenog statusa Kosova i Metohije, te zbog odsustva saradnje SRJ i UNMIK administracije. Iako je prema Evropskoj uniji još uvek nastupala kao jedna državna celina, u okviru SRJ su *de facto* postojala tri neusklađena vizna režima, a kontrola između teritorija na kojima su se ti režimi primenjivali skoro da nije postojala.

Pored neusklađenosti viznih politika, nije postojala ni dovoljna saradnja između niza državnih aktera koji su bili uključeni u kontrolu granica. Vojska Jugoslavije je čuvala državnu granicu, ali su dva republička MUP obavljala kontrolu na graničnim prelazima, dok su dve republičke službe carina primenjivale svoje procedure i svoje carinske stope. Savezno Ministarstvo unutrašnjih poslova planiralo je da preuzme integrisano upravljanje granicom, ali nije posedovalo kapacitete za ovo, niti je moglo da ih izgradi usled nerešenog ustavnog stanja. I pored toga što nije imao operativne sposobnosti, savezni MUP je, budući jedini legalni predstavnik cele SRJ, učestvovao u radu međunarodnih foruma u koje se SRJ vraćala.

Kvalitet izrade pasoša i viza bio je slab, što je omogućavalo njihovo relativno lako falsifikovanje, a diplomatski pasoši izdavani su masovno i bili su podložni različitim zloupotrebama. Zakon o strancima je bio blokiran na nivou zajedničke države, pa su važni aspekti vizne politike bili regulisani internim aktima Ministarstva spoljnih poslova.

Ne čudi, zato, da se u izveštaju EK za 2002. godinu konstatuje da je Jugoslavija „dobro znana ruta za ilegalne migracije“. Na primer, u prethodnom periodu SRJ je bila uvela niz putnih olakšica za državljane Kine i Iraka. Profesionalni organizatori nelegalnih migracija koristili su ovu okolnost, pa su preko SRJ, a naročito preko beogradskog aerodroma, prebacivali državljane ovih zemalja u Zapadnu Evropu.

U pogledu vizne politike izvestan napredak načinjen je tek po formiranju Državne zajednice Srbija i Crna Gora početkom 2003. godine. Lista zemalja prema kojima je SCG primenjivala vizni režim bila je donekle usklađena sa listom država članica Šengenske zone. Međutim, iako je ova oblast zvanično bila u nadležnosti Državne zajednice, i dalje su postojale razlike u viznim politikama Crne Gore i Srbije.

Takođe, crnogorski MUP je već u toku 2003. godine u potpunosti preuzeo kontrolu granice, delom motivisan političkom željom da „vidi leđa“ jednom delu vojnih snaga zajedničke države. Ministarstvo unutrašnjih poslova nije preuzelo kontrolu granice u Srbiji sve do početka 2006. godine zbog nedostatka kapaciteta u novoosnovanoj graničnoj policiji. Ono je prvo preuzelo kontrolu granice sa Mađarskom i sa Rumunijom, a početkom 2007. godine preuzelo je i druge delove državne granice. Do danas postoje velike razlike u kvalitetu opremljenosti između graničnih prelaza na starim državnim granicama SFRJ i onih granica koje su nekada bile administrativne granice stare Jugoslavije. Naročito su loše opremljene granične postaje na granici prema Crnoj Gori, kao i na administrativnoj liniji razgraničenja sa Kosovom i Metohijom. Evropska komisija je 2010. godine upozorila da je, s obzirom na razmere problema švercovanja droge na Kosovu, propusnost administrativne granice naročito osetljiva tema. Ipak, došlo je i do napretka u saradnji sa EULEX-om i Kosovskom policijom, što je EK takođe zapazila u svom izveštaju za 2010. godinu.

Zakonodavstvo u oblasti azila bilo je u Srbiji sve do 2007. godine zastarelo i nije odgovaralo zahtevima međunarodnih konvencija o ovom pravnom institutu. Iako je u Srbiji traženo relativno malo azila (od tridesetak do stotinak godišnje u periodu od 2002. do 2010. godine), država nije posedovala smeštajne kapacitete za potencijalne azilante, pa je brigu o njima vodio UNHCR. Novi zakon je usvojen u novembru 2007. godine, a počeo je da se primenjuje aprila 2008. godine. Tada je i počeo da radi novi prijemni centar u Banji Koviljači, a Srbija je od UNHCR preuzela brigu o azilantima. Međutim, i dalje postoji problem, jer u mnogim slučajevima lice, nakon podnošenja zahteva za azil, napusti teritoriju Srbije pre nego što se procedura okonča, najverovatnije nastavljajući svoj put ka nekoj od destinacija u Zapadnoj Evropi.

Mapa puta ka „belom Šengenu“ kao primer uspešne politike uslovljavanja

Jedan od najuspešnijih primera uspešne politike uslovljavanja na Zapadnom Balkanu bila je *Mapa puta* koju su pripremila ministarstva unutrašnjih poslova država članica EU u saradnji sa Evropskom komisijom. U njoj su precizno popisani konkretni koraci koje su države Zapadnog Balkana morale da preduzmu da bi ih Savet EU nagradio liberalizacijom viznog režima.

Sve vlade u regionu, pa i Vlada u Beogradu, žele svoje zemlje da dovedu na belu šengensku listu, je tu reč o konkretnoj nagradi koju će direktno osetiti veliki broj građana, te se na ovoj temi mogu zabeležiti značajni politički poeni na unutrašnjem planu. Ipak, zbog političke osetljivosti migracija za javnost država članica EU, države regiona dugo nisu mogle da dobiju jasne kriterijume za sticanje ove povlastice. U odsustvu jasnih kriterijuma, prostor za odugovlačenje je, jasno, bio mnogo veći.

Na kraju su vlade država EU ipak popustile pred zahtevima vlada sa Zapadnog Balkana, čije je zahteve snažno podržavalo mesno građansko društvo. Tako je Evropska komisija Srbiji predala *Mapu puta* u maju 2008. godine. Njome su konkretni zadaci koji su stavljeni pred vlade u regionu podeljeni na: (1) zadatke koji se odnose na sprovođenje Sporazuma o viznim olakšicama i Sporazuma o readmisiji i (2) zadatke koji se odnose na (a) bezbednost dokumenata; (b) ilegalne migracije, uključujući u to i readmisiju; (c) javni red i bezbednost i (d) oblast spoljnih odnosa i osnovnih građanskih prava.

Prva provera ispunjenosti konkretnih pokazatelja (*benchmarks*) iz *Mape puta* obavljena je već u septembru iste godine. Jasni kriterijumi, konkretan redosled koraka za njihovo dostizanje, dostižna i politički oportuna nagrada fokusirali su pažnju vlada u regionu, koje su počele međusobno da se takmiče, plašeći se reakcije lokalne javnosti u slučaju da njihove države budu preskočene prilikom liberalizacije viznog režima.

Ova pozitivna dinamika dala je rezultate. Evropska komisija je u julu 2009. godine mogla da preporuči Savetu EU da donese odluku o liberalizaciji viznog režima sa Srbijom (za građane koji imaju biometrijske pasoše), što je Savet i učinio. Tako je Srbija dospela na belu šengensku listu decembra 2009. godine. Istovremeno sa njom na tu listu stigle su i Crna Gora i Makedonija, dok je liberalizacija viznog režima sa BiH i Albanijom odložena, jer su ove države kasnile u ispunjavanju zadataka iz *Mape puta*. Ove dve države naknadno su, tačnije sredinom 2010. godine, popravile

svoj učinak, pa su i one stavljene na listu zemalja čijim državljanima nisu potrebne vize za putovanje u države šengenske zone.

Bezviznom režimu prethodili su pregovori o viznim olakšicama, do kojih je došlo nakon što je Srbija u septembru 2007. godine potpisala sa Evropskom zajednicom Sporazum o readmisiji. Potpisivanju ovog Sporazuma prethodilo je potpisivanje pojedinačnih sporazuma sa državama članicama EU. Istog meseca kada je potpisala Sporazum o readmisiji sa EU, Srbija je usvojila i novi Zakon o putnim ispravama, kojim je poboljšana i osavremenjena tehnologija zaštite pasoša. Bilo je problema sa pripremanjem i izdavanjem novih pasoša, pa je njihovo izdavanje počelo tek u avgustu 2008. godine. Rok trajanja starih pasoša je, zbog relativno sporog tempa zamene, potom produžavan više puta, a poslednji put u oktobru 2010. godine, kada je rok pomeren za kraj 2011. godine.

To što je Srbija dospela na belu šengensku listu ne znači i to da u ovoj oblasti ne postoji potreba za još nekim poboljšanjima. Na primer, EK skreće pažnju u svom izveštaju za 2010. godinu da je potrebno završiti instaliranje digitalne radio mreže po TETRA standardu na graničnim prelazima, poboljšati koordinaciju granične policije, carine i fitosanitarne inspekcije, kao i da je potrebno sveukupno podizati kapacitete granične policije, naročito na graničnim prelazima sa bivšim jugoslovenskim republikama. Takođe, od ukidanja viza povremeno se u nekim zemljama, pre svega u Belgiji i u Švedskoj, povećao broj ekonomskih azilanata, koje države EU ne priznaju. Zbog ovoga je od Srbije i drugih zemalja regiona traženo da povećaju napore i da informišu sve građane o pravima i obavezama koja imaju u bezviznom režimu.

Takođe, građani Srbije koje države EU prema odredbama Sporazuma o readmisiji vraćaju u Srbiju ne dobijaju po povratku potrebnu finansijsku i društvenu potporu za reintegraciju u društvo. Često je reč o građanima romske nacionalnosti, koji su pre 1999. godine živeli na Kosovu, te je i njihovo poznavanje srpskog jezika nakon godina provedenih u inostranstvu često problematično. Ovo predstavlja poseban problem za decu koja zbog jezičke barijere često ne uspevaju da se uklope u školovanje u Srbiji. Nekadašnje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava SCG otvorilo je još 2005. godine savetodavnu kancelariju za povratnike na Beogradskom aerodromu, ali i ova kancelarija ima stalnih problema sa finansijama. Srbija još uvek nije usvojila Strategiju za reintegraciju povratnika na osnovu Sporazuma o readmisiji iako su prvi sporazumi o readmisiji potpisani još 2003. godine.

Evropska komisija ukazuje na ove probleme u svojim godišnjim izveštajima, ali ne pritiska Srbiju da ih reši, budući da je prvenstveni interes vlada država članica da se deo procesa readmisije, koji se odnosi na iseljavanje iz njihovih zemalja, odvija nesmetano.

Sprečavanje pranja novca

Sprečavanje pranja novca jedan je od najproblematičnijih segmenata bezbednosne politike u Srbiji. Iako je Zakon u ovoj oblasti usvojen brzo, njegova primena je kasnila, a njegove odredbe nisu bile usklađene sa relevantnim međunarodnim normama. Savezna Republika Jugoslavija usvojila je Zakon o sprečavanju pranja novca već 2001. godine, ali je njegovo stupanje na snagu bilo odloženo za 1. juni 2002. godine, to jest za dan nakon isteka roka za zamenu starih valuta evropskih država za novu zajedničku valutu. Kako se Zakon nije primenjivao u tom periodu, niti je bilo adekvatnog sistema za proveru porekla novca, pa je konverzija u evre poslužila za nesmetanu legalizaciju ogromne količine nelegalno stečenog novca. Nakon što je ovaj savezni Zakon stupio na snagu, Crna Gora je odlučila da ga ne primenjuje. U prvim godinama 21. veka kontrolu novčanih tokova otežavala je i raširena praksa gotovinskog plaćanja u poslovnom prometu, koja je postepeno ustupila mesto plaćanju preko računa.

Iako je u međuvremenu zakonski okvir poboljšan izmenama iz 2005. i 2009. godine, do danas postoje veliki problemi u sprovođenju Zakona usled nedovoljnih kapaciteta Uprave za sprečavanje pranja novca pri Ministarstvu finansija, kao i zbog nedovoljne obučenosti policije, tužilaštva i sudova da učestvuju u procesuiranju slučajeva pranja novca. Prve prvostepene presude za pranje novca izrečene su u toku 2007. godine, i to jedna osuđujuća, a druga oslobađajuća.

Zbog svega navedenog, neke od najoštrijih kritika Evropske komisije u poslednjih nekoliko godišnjih izveštaja bile su upućene upravo zbog navedenih slabosti i propusta u oblasti sprečavanja pranja novca. U izveštaju za 2010. godinu EK navodi da Srbija „tek počinje da se bavi prioritetima u ovoj oblasti“, kao i da se problemi postojanja „prljavog novca“ posebno javljaju u procesu privatizacije i na finansijskom tržištu.

Borba protiv šverca droge

Evropska komisija smatra Srbiju važnim tranzitnim centrom, ali relativno malim tržištem droge. Ona je 2010. godine ocenila da je Srbija i dalje na nekim od glavnih balkanskih pravaca šverca heroina i sintetičkih droga, a sve više i na pravcu šverca kanabisa. Tvrdi se ujedno da su srpske bande uključene u šverc kokaina iz Južne Amerike u Evropu.

Ipak, borba protiv šverca i prodaje droge jedna je od oblasti u kojima je EK konstantno beležila napredak iz godine u godinu. Naročito je od izveštaja za 2009. godinu primetno to da EK mnogo pozitivnije ocenjuje rezultate koje Srbija postiže u ovoj oblasti. Ipak, EK u poslednjih par izveštaja izražava zabrinutost, zato što se povećane zaplene droge, „navodno usled ekoloških obzira“, ne uništavaju.

Kapaciteti koje je Srbija, to jest SRJ, na početku decenije imala da se suprotstavi međunarodnom švercu droga nisu zaista ohrabivali. Republičke policije i u Srbiji i u Crnoj Gori bile su militarizovane, njihovi kapaciteti za kontrolu nereda bili su previše veliki, a kapaciteti za borbu protiv kriminala, pa i za borbu protiv šverca i prodaje droge, bili su slabi. Pored toga, zakon nije sankcionisao posedovanje droge za ličnu upotrebu, već je kažnjivo bilo samo puštanje droga u promet i proizvodnja narkotika. Ovo je znatno otežavalo rad policije koja je, da bi mogla da podnese krivičnu prijavu, često morala da zatekne dilere u trenutku kupoprodaje.

U ovoj oblasti zakonski okvir značajno je poboljšan izmenama krivičnog zakona (u više navrata), kojima su definisana nova krivična dela u vezi sa posedovanjem i prodajom droge i kojima su povećane zaprećene kazne za ta dela. Zatim, poboljšan je usvajanjem niza novih pravnih akata, kao što je, recimo, Zakon o supstancama koje se koriste u nedozvoljenoj proizvodnji opojnih droga psihotropnih supstanci (usvojen u novembru 2005. godine).. Takođe, pristupljeno je nizu međunarodnih konvencija i foruma za saradnju o borbi protiv droge.

Usvajanjem Strategije borbe protiv droge i Akcionog plana za njenu primenu 2009. godine u Srbiji je došlo do značajnih poboljšanja u koordinaciji rada policije, carine, tužilaštva i sudova, kao i do neformalne, ali dobre saradnje sa Ministarstvom zdravlja u prevenciji upotrebe droga.

Policija

Evropska komisija je snažno pozdravila delovanje policije za vreme akcije „Sablja“ (2003), ali je primetila i da optužbe o kršenju ljudskih prava za vreme trajanja akcije nisu nikada do kraja istražene. Sprovođenje sistemskih promena u Policiji započeto je tek 2005. godine kada je usvojen novi Zakon o policiji. On je doneo poboljšanja u nekim oblastima, ali je njegova primena, zbog toga što podzakonski akti nisu na vreme usvojeni, kasnila kod nekih odredbi i do sredine 2007. godine.

Tokom godina, MUP je značajno podigao svoje kapacitete i stvorio uslove rada (raspodelu ljudskih i materijalnih resursa, tehničko-informatička opremljenost i integrisanost) koji više odgovaraju zadacima sa kojima se policija danas suočava. Ipak, ovo je učinjeno uz konstantan manjak finansijskih sredstava, kao i uz velike probleme u popuni policijskog sastava. Ovi problemi, međutim, nisu bili samo objektivni, već su bili pojačani neracionalnom praksom upravljanja materijalnim resursima (na primer, loše budžetiranje), kao i upravljanja ljudskim resursima (na primer, netransparentni postupci zapošljavanja i napredovanja), što je EK kritikovala u izveštajima za 2009. i 2010. godinu. Takođe, EK je izrazila zabrinutost zbog nedovoljnih kapaciteta unutrašnje kontrole i konstatovala da korupcija u policiji i dalje ostaje ozbiljan problem.

Od 2008. godine policije u regionu su primetno poboljšale saradnju, a regionalna saradnja uopšte predstavlja jednu od ključnih komponenti Procesu stabilizacije i pridruživanja. Takođe, od 2008. godine EK je počela da ukazuje i na odsustvo pravne regulisanosti privatnog sektora bezbednosti, kao i na široku rasprostranjenost ličnog naoružanja.

U okviru ovog segmenta EK je posmatrala i pravni okvir za delovanje BIA, koji je kritikovala u svim svojim izveštajima. Zakon o BIA, koji je usvojen u drugoj polovini 2002. godine, nije od tada menjan, a EK ga je kritikovala zato što daje preširoka ovlašćenja BIA i zato što ne pruža dovoljne garancije za poštovanje ljudskih prava u radu BIA.

Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma

U Srbiji su tek Izmenama krivičnog zakona iz 2002. godine korupcija i organizovani kriminal prepoznati kao posebna krivična dela. Policija u Srbiji je u tom periodu formirala i posebnu upravu za borbu protiv organizovanog kriminala (UBPOK) i počela da čini prve korake u podizanju kapaciteta ove Uprave. Početkom 2003. godine, nekoliko nedelja pre atentata na premijera Zorana Đinđića, završavane su pripreme za početak rada posebnih odeljenja tužilaštva i okružnog suda za slučajeve organizovanog kriminala, a prva suđenja nakon opremanja ovih institucija počela su u decembru 2003. godine.

Evropska komisija je već 2002. godine podsetila tadašnju saveznu i republičku vladu u Beogradu da je za uspešnu borbu protiv organizovanog kriminala potrebno usvojiti i zakone o sprečavanju sukoba interesa⁷, o finansiranju političkih partija⁸ i o sistemu revizije državnog budžeta⁹, kao i pravila o prijavljivanju imovine funkcionera¹⁰. Bez usvajanja ovog seta antikurupcijskih zakona organizovanom kriminalu je bio ostao nedopustivo veliki manevarski prostor, a njegov uticaj na vladavinu prava i poslovno okruženje bio je izuzetno štetan.

Izmenama krivičnog zakona u aprilu 2003. godine trgovina ljudima, krivična dela počinjena kompjuterom i dečja pornografija prvi put su prepoznata kao specifična krivična dela. Još uvek, međutim, nije obezbeđeno dovoljno novčanih sredstava za nesmetano sprovođenje programa zaštite svedoka koji su ključni za uspešnu osudu pripradnika organizovanih kriminalnih grupa. Izmene zakona o krivičnom postupku dale su javnom tužiocu aktivniju ulogu u sprovođenju istraga. Međutim, primena ovih odredbi kasni zbog nedostatka kapaciteta u tužilaštvima da preuzmu nove nadležnosti.

Evropska komisija je 2007. godine posebno naglasila da bi bilo dobro produžiti mandate posebnog tužioca i njegovih zamenika kako bi se obezbedio kontinuitet u radu. Od 2009. godine EK kritikuje mali broj presuda u slučajevima organizovanog kriminala. Ipak, ona ocenjuje da je Srbija napravila umereni napredak u ovoj oblasti.

7 Usvojen u aprilu 2004. godine.

8 Usvojen u julu 2003. godine, ali sa brojnim manama.

9 Zakon o državnoj revizorskoj instituciji usvojen je tek u novembru 2005. godine, ali je rad agencije ometan, te je ona svoj prvi izveštaj načinila tek o potrošnji budžeta za 2008. godinu.

10 Funkcioneri su svoju imovinu prvi put prijavili u februaru 2010. godine.

Zaštita ličnih podataka

O ovoj oblasti EK izveštava od 2006. godine kada je, za diplomatski rečnik Izveštaja neuobičajeno oštro, kritikovala stanje u ovoj oblasti, ocenivši da je u Srbiji zaštita ličnih podataka „trenutno u domenu teorije“. Zaštita ličnih podataka i preciznost u određivanju toga da li je neki podatak uopšte potrebno zaštititi predstavljaju neke od preduslova za unapređenje operativne policijske i pravosudne saradnje u okviru Europolu i Eurojusta.

Pre donošenja novog Zakona 2008. godine u Srbiji je primenjivan zastareli Zakon iz 1998. godine, koji nije bio usklađen sa Direktivom EU o zaštiti podataka. I nakon što je novi Zakon usvojen, pravni okvir ostao je delimično neusklađen sa EU standardima, a bilo je i problema sa njegovom primenom. Nakon izvesnog oklevanja, nadzor nad primenom odredbi o zaštiti podataka stavljen je u nadležnost Poverenika za dostupnost informacija od javnog značaja, što je dodatno opteretilo rad ovog nezavisnog nadzornog i kontrolnog tela, a može dovesti i do potencijalnog sukoba interesa između dve funkcije Poverenika. Evropska komisija je 2010. godine primetila da je povećan broj osoblja u Kancelariji poverenika, kao i da je u avgustu 2010. godine usvojena Strategija za zaštitu podataka o ličnosti. Dalji napredak u ovoj oblasti ključni je preduslov za podizanje nivoa međunarodne saradnje u važnim forumima za unutrašnju bezbednost.

Mehanizmi nadzora i uslovljavanja

Detaljnost i pouzdanost izveštaja koje Evropska komisija objavljuje nameće potrebu da se razmotre mehanizmi koje ona ima na raspolaganju za pripremu izveštaja iz oblasti javne politike unutrašnje bezbednosti.

Zajednička akcija 98/429/JHA, od 29. juna 1998. godine, koju je usvojio Savet EU na osnovu člana K.3 Ugovora o EU, ustanovljava mehanizam za kolektivnu evaluaciju učinka država kandidata u usvajanju i efektivnoj primeni *aquis* iz oblasti Pravosuđa i unutrašnjih poslova. Prema odredbama ove Zajedničke akcije funkcioniše grupa eksperata EK i država članica, koji redovno pripremaju izveštaje za Savet, odnosno za njegov COREPER¹¹. Na osnovu ovih izveštaja i odluka Saveta EU, Evropska komisija određuje i menja operativne prioritete i ciljeve koje postavlja pred države kandidate.

11 Skraćeno od *Comité des représentants permanents*, odnosno od Savet stalnih diplomatskih predstavnika država članica pred Evropskom unijom.

Grupa eksperata koristi sledeće izvore u svom radu:

- Informacije kojima raspolažu države članice iz svojih bilateralnih kontakata sa državom kandidatom, uključujući u to i informacije u šengenskom sistemu
- Izveštaje koje redovno pripremaju i šalju ambasade država članica i delegacija EK u državi kandidatu, a, ako je potrebno, i izveštaje koje ove pripremaju na osnovu posebnih upitnika koje sastavlja grupa eksperata
- Informacije do kojih Komisija dođe u svom ukupnom radu na procesu priključenja, uključujući u to i izveštaje o projektima koji se finansiraju iz budžeta EU
- Izveštaje Saveta Evrope o primeni njegovih konvencija i preporuka ili bilo koje druge relevantne izveštaje, uključujući u to i izveštaje drugih MO, NGO, QUANGO, medija i sl.

U ime Vlade Srbije koordinaciju svih aktivnosti vezanih za usvajanje i primenu evropskog prava obavlja Koordinaciono telo ministara, u čijem se delokrugu nalazi najveći deo pravnih tekovina EU. U radu Koordinacionog tela učestvuje i direktor Kancelarije za evropske integracije.

Koordinaciono telo ima Stručnu grupu koja vrši stručne poslove u vezi sa tekućim pitanjima evropskih integracija. Stručnu grupu uglavnom čine državni sekretari, koji i rukovode radom 35 radnih grupa, formiranih za svako od poglavlja EU pravnih tekovina.

Iskustvo Srbije u ostvarivanju *Mape puta* pozitivno je i može se očekivati češća upotreba metoda preciznog *benchmarking*-a, to jest metoda određivanja konkretnih koraka koje države treba da preduzmu da bi ostvarile određene male, ali dostižne nagrade u procesu svoje evropske integracije. Primena ove metode već je nastavljena u oblasti unutrašnje bezbednosti izradom mapa puta za sklapanje operativnog sporazuma sa Europolom i Eurojustom, koji se naročito odnose na zaštitu ličnih podataka i zaštitu tajnosti podataka. Osim toga, sličan metod se već koristi u pregovorima o članstvu sa Hrvatskom. Evropska unija Hrvatskoj određuje repere (*bechmarks*) koje treba da ispuni da bi EU sa njom otvorila pregovore o svakom od poglavlja evropskog prava, a ne samo repere za zatvaranje poglavlja što je bio slučaj u prethodnim talasima proširenja. Stručna javnost je

već prepoznala prednosti ovog unapređenog modela politike uslovljavanja i podržala je njegovu odlučniju primenu kako bi se evropski put Zapadnog Balkana ubrzao učinio kvalitetnijim u pogledu sprovođenja unutrašnjih reformi.¹² Tako bi se moglo dogoditi da usputni efekat iskustava iz procesa evropeizacija javne politike u oblasti unutrašnje bezbednosti na Zapadnom Balkanu bude recept za unapređenje ukupnog procesa evropeizacije ovog regiona.

12 Trebalo bi njihova imena transkribovati, a original staviti u zagradu, kao što to radimo i u tekstu Grabbe, Knaus and Korsi (2010) predlažu korišćenje ovakvog modela. O drugim slučajevima u kojima EU na Zapadnom Balkanu koristi upravljanje putem umrežavanja kao dopunu upravljanju putem uslovljavanja videti Trauner (2010).

Literatura

EU dokumenta

Commission of the European Communities. „Federal Republic of Yugoslavia Stabilisation and Association Report.“ Brussels, 2002.

Commission of the European Communities. „Serbia and Montenegro Stabilisation and Association Report 2003.“ Brussels, 2003.

Commission of the European Communities. „Serbia and Montenegro Stabilisation and Association Report 2004.“ Brussels, 2004.

Commission of the European Communities. „Serbia and Montenegro 2005 Progress Report.“ Brussels, 2005.

Commission of the European Communities. Serbia Annual Progress Reports. Brussels, 2006.

Commission of the European Communities. Serbia Annual Progress Reports. Brussels, 2007.

Commission of the European Communities. Serbia Annual Progress Reports. Brussels, 2008.

Commission of the European Communities. Serbia Annual Progress Reports. Brussels, 2009.

Commission of the European Communities. Serbia Annual Progress Reports. Brussels, 2010.

Internet izvori

Scoreboard JHA 2000-2010, <http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33121_en.htm>

Mechanism for evaluation JHA, <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/enlargement/l33057_en.htm>

Sekundarna literatura

Chalmers, Damien. „Bureaucratic Europe: From Regulating Communities to Securitising Unions.” Paper delivered to the Conference of Europeanists. Chicago, February 1998.

The Economist, „A long road.”, from the print edition December 10th 2008.
<<http://www.economist.com/node/12757765>>

Grabbe, Heather and Gerald Knaus, Daniel Korski. „Beyond wait-and-see: The Way Forward for EU Balkan Policy.” European Council on Foreign Relations Policy Brief. <<http://ecfr.eu/page/-/documents/balkan-policy-brief.pdf>>

Hix, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd edition. London: Palgrave Macmillan, 2005.

Lavenex, Sandra. „Justice and Home Affairs: Communitarization With Hesitation.” In: Wallace, Helen and Mark A. Pollack, Alasdair R. Young. (eds). *Policy Making in the European Union*, 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Mattli, Walter. *The Logic of Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Moravcsik, Andrew. *The Choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

Schimmelfennig, Frank and Ulrich Sedelmeier. „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy*, 11:4, 2004: 669-87.

Trauner, Florian. „Upravljanje uslovljavanjem, umrežavanjem ili i jedno i drugo? Analiza politika unutrašnje bezbednosti koje EU sprovodi na Zapadnom Balkanu.” *Bezbednost Zapadnog Balkana*, 18, 2010: 41-52

Vachudova, Milada Anna. *Europe undivided*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Wallace, Helen and Mark A. Pollack, Alasdair R. Young. (eds). *Policy Making in the European Union*, 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PRIKAZ PRAKTIČNE POLITIKE (Policy Brief)

Prikaz praktične politike je tekst u kome autor sažeto predstavlja aktuelne probleme i dileme iz oblasti bezbednosti, te argumentovano predstavlja moguća rešenja za njih. Forma i sadržaj prikaza praktične politike je isključiva odgovornost autora. Stavovi iskazani u tekstu publikacije ne moraju nužno odražavati stanovišta Beogradskog centra za bezbednosnu politiku.

Marko Žilović je završio master studije Centralne i Jugoistočne Evrope na Univerzitetkom koledžu London. Trenutno je student doktorskih studija politikologije na Univerzitetu u Beogradu.

Urednici: Sonja Stojanović
i Predrag Petrović
Autor: Marko Žilović
Izdavač: Beogradski centar za
bezbednosnu politiku
www.ccmr-bg.org
www.bezbednost.org
Lektura i korektura:
Tatjana Hadžić
Grafička obrada: Boris Brozović
CIP-Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije,
Beograd
ISBN: 978-86-83543-96-0

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (od 1997. do juna 2006. godine poznat pod imenom Centar za civilno-vojne odnose) nezavisni je istraživački centar koji radi na unapređenju bezbednosti građana i društva. U središtu interesovanja BCBP nalaze se politike koje kao cilj imaju poboljšanje ljudske, nacionalne, regionalne i međunarodne bezbednosti, posebno konsolidaciju reforme sektora bezbednosti i integraciju zemalja Zapadnog Balkana u evroatlantsku zajednicu. Svoje ciljeve BCBP ostvaruje istraživanjem, analiziranjem, predlaganjem praktične politike, javnim zastupanjem, obrazovanjem, izdavačkom delatnošću, stručnom podrškom reformama i umrežavanje svih relevantnih aktera u bezbednosnu zajednicu.