

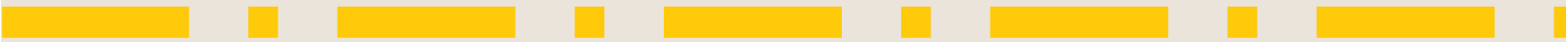


*Evropski pokret
Srbija*



ZAJEDNIČKA EVROPSKA VIZIJA: SLOBODNO KRETANJE ROBA I LJUDI NA KOSOVU I U SRBIJI





SADRŽAJ

■ UVOD	4
■ REZIME	6
■ KONTEKST	9
■ METODOLOGIJA	10
■ I DEO	11
RAZBIJANJE ILUZIJE O SLOBODNOJ TRGOVINI IZMEĐU KOSOVA I SRBIJE	
■ I NEKE OD POSLEDICA...	18
■ ZAKLJUČCI I PREPORUKE	19
■ II DEO	22
IMPLIKACIJE GETA UNUTAR BALKANSKOG GETA	
■ I NEKE OD POSLEDICA...	29
■ ZAKLJUČCI I PREPORUKE	30
■ ZAKLJUČAK	33
■ DODATAK A	34
■ DODATAK B	35

■ UVOD

■ ZAJEDNIČKO ISTRAŽIVANJE O ZAJEDNIČKIM VIZIJAMA

Kristie Evenson - Freedom House

Identifikovanje i upuštanje u konstruktivno istraživanje zasnovano na višestrukim interesima nikada ne predstavlja lak zadatak. U trenutnom okruženju u jugoistočnoj Evropi, istraživački napor Evropskog Pokreta u Srbiji i KIPRED-a, na Kosovu, imaju poseban značaj u artikulisanju zajedničkih interesa građana Kosova i Srbije u dostizanju evropskih standarda u kretanju ljudi i roba.

Treba pohvaliti napore ove dve organizacije i njihovih savetnika iz Civilnog dijaloga ne samo zbog toga što je ovo prvi korak u zajedničkim istraživanjima, već i zbog njihove težnje da se poruke ovog istraživanja upute kreatorima politike u regionu, kao i međunarodnoj zajednici. Rukovođenje i sprovođenje neophodnih reformi na regionalnom nivou je od presudne važnosti kako bi se ostvario krajnji cilj - evropska integracija.

Ovaj izveštaj predstavlja prvi korak ne samo u informisanju kreatora politike, nego i u uključivanju šire javnosti u propagiranje određenih reformskih mera. Nadamo se da će, kroz saradnju sa lokalnim partnerima, izveštaj poslužiti kao osnova u zalaganju za konkretne preporuke i rad na usvajanju i primeni navedenih odredbi. Nadamo se da će se tokom debate koju će pokrenuti, pokazati da ovaj izveštaj može da posluži kao model i osnov za zajedničke vizije puteva ostvarivanja evropskih standarda i integracije i drugim regionalnim naporima koji se zasnivaju na istraživanjima i zagovaranju dobijenih preporuka.

■ IZLAZAK

IZ GETA

*Ivan Krastev - Regionalni savetnik projekta
(Centar za liberalne strategije)*

Politika međunarodne zajednice prema Balkanu ponekad turobno podseća na priču o čoveku koji je izgubio ključ usred noći i počeo da ga traži pod svetlom ulične lampe - ne zato što je to mesto gde ga je izgubio, već zato što mu je tako lakše nego da ga traži po mraku. Na sličan način čini se kao da međunarodna zajednica traži ključ za rešenje balkanske krize na mestu gde nije izgubljen.

U toku poslednje dekade, veći deo politike međunarodne zajednice na Balkanu bio je zasnovan na ponudi. Za razliku od toga, pred nama je zajednički izveštaj dve najuglednije organizacije u regionu koje, u saradnji sa Freedom House, apeluju na kreatore politike da obrate pažnju i na tražnju. Ovaj izveštaj je promišljen i dalekovid, a njegove preporuke zasnovane su na temeljnom empirijskom istraživanju i poštovanju lokalnih iskustava.

Ovaj izveštaj dokazuje neke od naših najvećih strahova. Ne radi se samo o tome da se zapadni Balkan nalazi u opasnosti da se pretvori u geto na obodima Evropske unije, već mnogo gore od toga: nalazi se u opasnosti da postane geto koji se sastoji od geta. U godinama posle rata na Kosovu, i Srbi i kosovski Albanci imali su osećaj veće izolovanosti i usredsređenosti na sopstvenu sredinu nego na početku 90-ih. Osećanje marginalizacije i nedostatak perspektive su posebno izraženi među mladmom generacijom: Evropa koju oni vide ograđena je šengenskim zidom.

Ovaj izveštaj ne podgreva iluzije da je popravljavanje situacije na Balkanu kratkotrajan proces. On, i pored toga, nije sumoran u svojoj proceni o mogućnostima za promene. Izveštaj navodi na zaključak da je pomirenje između Srba i kosovskih Albanaca moguće, ali samo u okviru evropske integracije. Regionalna integracija nije alternativa evropskoj: samo otvaranjem prema EU Srbi i Albanci mogu da se otvore jedni prema drugima. A ovo pomirenje može da se odigra preko slobodnog kretanja ljudi i roba.

Šokirani neredima u Francuskoj i terorističkim napadima u Londonu, ključni evropski kreatori politike će možda biti u iskušenju da ovaj izveštaj ostave po strani za neka mirnija vremena. To bi značilo da su propustili priliku da uoče da su problemi na Balkanu i problemi u predgrađima Pariza jedan isti problem: integracija nasuprot marginalizaciji. Mladi i ambiciozni Evropljani pokušavaju da izađu iz geta.

REZIME

Dok Evropska Unija (EU) usredsređuje napore da olakša primenu četiri slobode na svom jedinstvenom tržištu, njeni susedi na jugoistoku se dnevno suočavaju sa realnošću daljih ograničavanja slobode kretanja, uprkos sve većem približavanju regiona integracionim procesima u EU. Ova ograničenja su nastala kao posledica višegodišnje nejasne politike prema Beogradu i Prištini i između njih samih, koja za rezultat ima sve veću getoizaciju Balkana u okviru zapadnog Balkana. Slobodno kretanje roba i ljudi u Srbiji i na Kosovu nije harmonizovano, transparentno, niti održivo u svom sadašnjem vidu. Bez obzira na rezultate pregovora o statusu Kosova, nephodno je hitno

¹Pošto je u Crnoj Gori na snazi druga vrsta zakona u vezi sa Kosovom, ovo istraživanje u centru pažnje ima Vladu Srbije i kosovsku Administraciju, a ne Državnu Zajednicu Srbije i Crne Gore i Kosovo.

EXECUTIVE SUMMARY

As the European Union (EU) focuses its efforts on streamlining the four freedoms of its single market, its neighbors to the southeast conversely experience a daily reality of a further restriction of movement even as the region edges closer to the European Union integration processes. These restrictions are the product of years of unclear policies between and vis-a-vis Belgrade and Pristina and have resulted in an increasingly ghettoized Balkans within the West Balkans. Freedom of movement of goods and people of Serbia¹ and Kosovo is not harmonized, transparent, or sustainable in its current arrangement. And irrespective of the outcomes of

¹ Since a different set of regulations is in place in Montenegro in relation to Kosovo, this paper specifically focuses on the Government of Serbia and the Kosovo Administration rather than on the State Union of Serbia and Montenegro and Kosovo.

PËRMBLEDHJE

Ne kohën kur Bashkësia Evropiane përqëndron mundimet e saja në reformimin e katër lirive të tregut të saj të vetëm, ne anën tjetër fqinjët e saj ne jug-lindje përjetojnë një realitet ditor të kufizimeve të mëtutjeshme të lëvizjes, edhe pse regjioni është duke u afruar proceseve të integritimit në Bashkësinë Evropiane.

Këto kufizime janë produkt i viteve të tëra me politika të paqarta ndërmjet dhe përgjatë Beogradit dhe Prishtinës dhe kanë rezultuar në një Ballkan të getoizuar përbrenda Ballkanit përendimor. Liria e lëvizjes e mallrave dhe njerëzve të Serbisë dhe Kosovës nuk është e harmonizuar,

¹Pasi një terësi e vezantë e rregullave është në fuqi në Mal të Zi në relacion me Kosovën, ky punim përqendrohet në legjislacionin e Serbisë dhe të Kosovës, dhe jo në atë të Unionin shtetëror të Serbisë dhe Malit të Zi.

ostvariti jasniji i usaglašeniji pristup slobodnom kretanju roba i ljudi, kako administracije u Prištini i u Beogradu, tako i u EU, da bi se omogućilo da ekonomska i socijalna pitanja olakšaju, umesto da ugrožavaju tekuće političke pregovore.

Ovaj izveštaj, koji su zajedno izradili stručnjaci Evropskog pokreta u Srbiji (EPuS), iz Beograda i Kosovskog instituta za politička straživanja i razvoj (KIPRED), u Prištini, po prvi put daje uporedne podatke o trgovini i kretanju ljudi, koji jasno ističu neka pitanja od značaja za vlasti u regionu, kao i za međunarodnu zajednicu.

■ Održavanje postojećeg stanja u viznom i trgovinskom režimu će pre otežati nego što će olakšati poč-

the Kosovo status talks, a clearer and coordinated approach on freedom of movement of goods and people by the respective administrations in Pristina and Belgrade and from the EU is urgently needed in order to ensure that economic and social considerations support rather than undermine the ongoing political negotiations.

This report developed jointly by think tanks, the European Movement in Serbia (EMinS) in Belgrade, and the Kosovar Institute for Policy Research and Development (KIPRED) in Pristina brings together for the first time comparative trade and movement data which highlight a number of clear areas of concern for authorities in the region and the International Community.

transparente apo e qëndrueshme nën rregullimin aktual. Dhe pa marr parasysh rezultatet e bisedimeve për statut të Kosovës, një qasje më e qartë dhe e koordinuar në lirinë e lëvizjes të mallrave dhe njerëzve të Serbisë¹ dhe Kosovës nga administratat përkatëse në Prishtinë dhe Beograd dhe prej BE-së është urgjentisht e nevojshme në mënyre që të sigurohet që mendimet ekonomike dhe sociale të përkrahin më shumë se sa që i pengojnë negociatat politike të vazhdueshme.

Ky raport i zhvilluar nga dy “think tenka”, Lëvizja Evropiane në Serbi (EMinS) dhe Instituti Kosovar për Hulumtime dhe Zhvillime të Politikave (KIPRED) në Prishtinë gërsheton për herë të parë të dhëna krahasuese në tregëti dhe lëvizje që theksojnë një numër të qartë të lëmive

tak pregovora o statusu Kosova kao i šire ciljeve regionalne integracije i uvođenja evropskih standarda.

■ Mehanizmi slobodne trgovine između Kosova i Srbije ne dovode do slobodne trgovine, već pre do ograničene trgovine.

■ Ovakve trgovinske politike ne ispunjavaju ciljeve slobodne trgovine, niti podržavaju ekonomski razvoj, pošto je rezultat ove potpuno neregulisane trgovine jednim delom i dalja kriminalizacija dve privrede.

■ Vizni režim koji je trenutno na snazi obeshrabruje putovanja između Kosova i Srbije i u regionu, jačajući predrasude i dalje izolujući stanovništvo Kosova i Srbije od ostatka regiona i Evrope.

■ Status quo in the visa and trade regimes will undermine rather than support the start of the Kosovo status talks and larger objectives of regional integration and European standards.

■ The mechanisms for "free trade" between Kosovo and Serbia are not producing free trade but, rather, limited trade.

■ The trade policies are not meeting objectives either for free trade or in supporting economic development as further criminalization of the two economies is partly a result of this totally unregulated trade.

■ The current visa regimes discourage travel between Kosovo and Serbia and the region,

për shqetësim për autoritetet në regjion dhe Bashkësinë Ndërkombëtare.

■ Status kuoja në regjimet e vizave dhe tregëti do të pengojë, në vend që të përkrahë, fillimin e bisedimeve të statusit të Kosovës si dhe qëllimeve më të mëdha të integrimeve regjionale dhe standardeve Evropiane.

■ Mekanizmat për "tregëti të lirë" ndërmjet Kosovës dhe Sërbisë nuk janë duke prodhuar tregëti të lirë mirëpo tregëti të kufizuar

■ Politikat e tregëtisë nuk i takojnë objektivat për tregëti të lirë osë për përkrahjen e zhvillimeve ekonomike, me kriminalizimin e mëtutjeshëm të dy ekonomive dhe shteteve që është pjesërisht rezultat i kësaj tregëtie plotësisht të parregulluar.

Sadašnji trgovinski režim podstiče sve veću ekspanziju sive ekonomije na obe strane administrativne granice, dovodeći do daljeg jačanja uloge etnički određenih posrednika, što ne predstavlja ekonomski podsticaj za privatne preduzetnike koji bi razvijali legalne poslove. Ovo ugrožava perspektive regionalnog razvoja i ostvarivanje realnih konkurentskih prednosti kosovske i srpske ekonomije.

Vezano za kretanje ljudi, istraživanja javnog mnjenja i u Srbiji i na Kosovu, pokazuju da se radi o izrazito izolovanim grupama stanovništva, koje imaju neizbežno stereotipne percepcije svojih suseda što doprinosi psihološkom pesimizmu, koji oseća veći deo populacije. Mladi ljudi i školovani profesionalci su sve više izolovani ne samo od svojih kolega iz EU, već i od onih iz jugoistočne Evrope (JIE). Ova dalja getoizacija već getoiziranog regiona zapadnog Balkana

strengthening stereotypes and further isolating the populations of Kosovo and Serbia from the region and Europe.

The actual trade regime encourages increasing expansion of the gray economies on respective sides of the administrative border, leading to a further ethnic-based middleman rather than economic incentives for entrepreneurs to develop legal businesses. This hampers regional development perspectives and distorts the competitive advantages of the Kosovar and Serbian economies.

Considering the movement of people, opinion-poll findings from both Serbia and Kosovo demonstrate a remarkably isolated set of populations, which have the inevitable stereotyped perceptions of their neighbors and which contribute to the psycho-

■ Viza regjimet aktuale dekurajojnë udhëtimin ndërmjet Kosovës dhe Sërbisë dhe regjionit, përforcojnë stereotipet dhe izolojnë mëtutje popullatat e Kosovës dhe Sërbisë nga regjioni dhe Evropa.

Regjimi aktual i tregëtisë inkurajon ekspanzionin në rritje të ekonomive gri në anët përkatëse të kufirit administrativ, duke drejtuar edhe mëtutje në ndërmjetësuesit në baza etnike se sa në stimulanse ekonomike për ndërmarrës të zhvillojnë biznese legjitime. Kjo pengon perspektivat zhvillimore të regjionit dhe deformon përparësit konkurruese të ekonomive Kosovare dhe Sërbe.

Duke pas parasysh lirinë e lëvizjes, rezultatet e hulumtimit të opinionit publik nga Sërbia dhe Kosova demonstrojnë terësi të jashtzakonshme të popullatave të izoluar, që pashmangshëm kanë per-

pruža malo mogućnosti ovdašnjem stanovništvu da ublaži politički ekstremizam, ili da se zalaže za srednja politička rešenja u naporima da se usvoje evropski standardi.

Preporuke se odnose na primenu evropskih standarda i u Beogradu i u Prištini, kao i na pomoć koju ovom procesu treba da pruže Brisel i Kontakt Grupa.

Preporuke uključuju:

- Postavljanje trgovinskog i viznog režima na prioritetno mesto u pregovaračkoj agendi. Razgovori o trgovinskim propisima i standardima izdavanja ličnih dokumenata, kao i viznom režimu treba da započnu što je pre moguće.

logical pessimism felt by a majority of the populations. Young people and skilled professionals are increasingly isolated not only from their EU colleagues but from counterparts within Southeast Europe (SEE). This further ghettoization of the already ghettoized region of the West Balkans provides little opportunity for domestic populations to modify political extremism or to advocate for a middle course in their respective efforts to adopt European standards.

Recommendations focus on encouraging European-standards implementation in both Belgrade and Pristina, with the facilitation of this process targeted at Brussels and the Contact Group.

Recommendations include the:

- Placement of trade and visa regimes at the top of the negotiations agenda. Discussions on trade

cepcione me stereotype për fqinjët dhe që kontribon ne pesimizmin psikologjik që ndjehet nga shumica e popullatës. Njerëzit e rinj dhe profesionistët janë mëtutje të izoluar jo vetëm nga kolegët e tyre të Evropës Përqendrore mirëpo edhe nga homologët e tyre të Evropës Jug-Lindore. Ky getoizim i mëtutjeshëm i një regjioni edhe ashtu të getoizuar të Ballkanit Përqendror ofron pak mundësi për popullatat vendase të modifikojnë ekstremizmin politik dhe të avokojnë për rrugë të mesme në tentimet e tyre përkatëse të adaptimit të standardeve evropiane.

Rekomandimet përqendrohen në inkurajimin e implementimit të standardeve Evropiane si në Beograd ashtu edhe në Prishtinë me mundësimin e këtij procesi nga Brukseli dhe Kontakt Grupi

Rekomandimet përfshijnë:

- Vendosjen e regjimeve të tregëtisë dhe të vizave në majë të agjendës të negociatave. Diskutimet

- Vlade Srbije i Kosova treba da se obavežu da će sprovoditi i/ili harmonizovati postojeće trgovinsko i vizno zakonodavstvo u skladu sa principima slobodog kretanja ljudi i slobodne trgovine u regionu jugoistočne Evrope.

- Obavezivanje vlada zemalja iz JIE i EU da će pružiti podršku političkim i tehničkim potrebama Kosova i Srbije, u harmonizovanju trgovinskih i viznih režima u skladu sa evropskim standardima, uključujući i uvođenje pozitivne diskriminacije u omogućavanju kretanja ljudi sa Kosova i iz Srbije u okviru regiona i prema EU.

regulations and ID standards and visa regimes should start as soon as possible.

- Commitment by the governments of Serbia and Kosovo to enact and/or harmonize existing trade and visa regime legislation according to the principles of Freedom of Movement and Trade in the SEE region.

- Commitment by SEE regional governments and the EU to support the political and technical needs of both Kosovo and Serbia to harmonize trade and visa regimes to European standards, including the introduction of positive discrimination in allowing the movement of people from Kosovo and Serbia within the region and to the EU.

mbi rregulativat e tregëtisë dhe standardeve të dokumenteve personale dhe regjimi i vizave duhet të fillojnë sa më shpejtë.

- Premtim për dedikim nga qeveritë e Serbisë dhe Kosovës që të aktivizojnë dhe/apo të harmonizojnë legjislaturën egzistuese të regjimeve të tregëtisë dhe të vizave sipas parimeve të Lirisë së Lëvizjes dhe Tregëtisë në regionin e Evropës Jug-Lindore

- Premtim për dedikim nga qeveritë e regjionit të Evropës Jug-Lindore dhe të BE-së të përkrahin nevojat politike dhe teknike të Kosovës dhe Serbisë në harmonizimin e regjimeve të tregëtisë dhe vizave në nivel të standardeve Evropiane, përfshirë këtu edhe futjen e diskriminimit pozitiv në lehtësimin e lëvizjes të njerëzve nga Kosova dhe Serbia përbrenda regjionit dhe në BE.

KONTEKST

Nakon konflikta 1999. godine, Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija stavila je Kosovo pod administrativnu upravu UN, stvaranjem UN administracije (UNMIK) za nadgledanje Kosova.

Rezolucija je bila zamišljena kao prelazno rešenje koje bi dovelo do mira, stabilnosti i stvaranja demokratskih institucija, kao i do otvaranja puta prema razgovorima o statusu. U međuvremenu, u odnosima između Kosova i Srbije¹ nije došlo do vidnih poboljšanja, i pored toga što su obe vlade zaključile odvojene ekonomske i političke dogovore sa susedi- ma u regionu jugoistočne Evrope.

Ovo istraživanje bavi se jednim od najtežih pitanja na evropskom dnevnom redu koji se tiče zapadnog Balkana - problemom odnosa između Kosova i Srbije. Kako budu počeli pregovori o statusu, obe strane će razmatrati donošenje takvih političkih rešenja koja bi glasači na Kosovu i u Srbiji mogli smatrati prihvatljivim. A u svakodnevnom životu stanovništvo je uglavnom zainteresovano za društvene i ekonomske probleme, koji se teško mogu poboljšati u bliskoj budućnosti ukoliko se zadrži trenutni status quo. Bez posvećivanja posebne pažnje stvaranju pravnog okvira koji podstiče društveno-ekonomski razvoj u skladu sa evropskim standardima i potrebama integracije, stvarne pozitivne promene u svakodnevnom životu građana na Kosovu i u Srbiji najverovatnije će biti minimalne.

I pored toga što zemlje zapadnog Balkana ostaju fragmentirane i predstavljaju najveći izazov za rastuću Evropsku uniju, one su jasno pokazale svoju posvećenost budućoj integraciji u EU. Politička podrška integraciji sa svih strana pruža jedinstvenu mogućnost da se postave temelji za uvođenje ključnih evropskih standarda, čak i ako se ima u vidu da će proces integracije verovatno trajati više godina. Osim stabilnosti, demokratizacije i sveukupnog ekonomskog razvoja u regionu, čvrsta opredeljenost za regionalnu saradnju je od presudnog značaja za proces evropske integracije. Region, koji je suočen sa sličnim ili identičnim izazovima, mora blisko da saraduje i da razmenjuje iskustva kako bi dostigao nivo razvoja koji je neophodan da bi se konačno ostvarili trajna stabilnost i mir i kako bi se priljučio porodici evropskih nacija.

U ovim okolnostima, glavna pretpostavka na kojoj se zasnivalo zajedničko istraživanje bila je da je ustanovljavanje evropskih standarda u liberalizaciji kretanja roba i ljudi u Srbiji i na Kosovu, podsticaj za

ekonomski razvoj i normalizaciju odnosa u regionu i za njegovu integraciju u strukture EU.

U istraživačkom projektu se analiziraju dve vrste tokova. Kao prvo, identifikovani su trenutni obim trgovinskih tokova između Kosova i Srbije i moguće prepreke da se oni intenziviraju, uključujući i postojeće propise u toj oblasti

Drugo, istraživači su se bavili percepcijama građana o ideji i praksi slobodnog kretanja ljudi, kao i administrativnim ograničenjima za kretanje između Kosova i Srbije, u okviru regiona zapadnog Balkana i prema EU.

Najzad, ovo istraživanje odražava čvrstu odlučnost i očekivanja regiona da postane deo evropske porodice, što je težnja koju deli većina stanovništva prema našem, kao i mnogim drugim istraživanjima. U ovom istraživanju EU je postavljena kao referentna tačka i model miroljubive saradnje u oblasti regionalnog razvoja i integracije. Istovremeno, ukazuje se na probleme koji zahtevaju da im Evropa posveti veću pažnju. Nudi se nekoliko praktičnih stavova i tehničkih predloga o tome kako stvoriti političku dobru volju na obe strane, kroz olakšavanje teškoća u putovanju i trgovini, koji su bitni za širi proces pomirenja, stabilizacije i integracije u regionu zapadnog Balkana.

Istraživanje se obraća različitim zainteresovanim stranama, ali prvenstveno Vladi Republike Srbije, UNMIK-u i kosovskoj Vladi, kao i međunarodnoj zajednici, i to pre svega EU i SAD. Takođe, pošto se istraživanje bavi problemima i percepcijama nekoliko podgrupa, kao što su mladi, eksperti i poslovni ljudi, ono pruža korisne informacije profesionalcima koji se bave ovim slojevima društva. Istraživači se nadaju da će dobiti nalazi biti od koristi i za civilno društvo, pružajući mu osnovu za javne kampanje kojima bi se promovisali uzajamna razmena iskustava, razumevanje i saradnja između Kosova i Srbije.

Ideja za istraživanje je nastala u okviru aktivnosti regionalnog civilnog udruženja, *Civilnog dijaloga*,² koji ima za cilj ujedinjavanje napora građanskih udruženja u korist zajedničke evropske perspektive regiona. KIPRED i EPuS su se potrudili da istraže zajedničke probleme iz perspektive budućeg članstva u EU, i to posebno iz perspektive slobodnog kretanja roba i ljudi. Ovo pionirsko istraživanje koristilo je lokalne kapacitete u istraživanju problema od neposrednog interesa za stanovnike Kosova i Srbije, koji su istovremeno i pitanja od fundamentalnog značaja za buduću evropsku perspektivu regiona.

¹Srbija je deo Državne zajednice Srbije i Crne Gore; međutim, za svrhe ovog istraživanja, naziv Srbija koristi se da se opiše odnos Republike Srbije i administracije Kosova, uzimajući u obzir da Crna Gora, u izvesnoj meri, održava paralelne odnose sa Kosovom.

²Civilni dijalog (CiD) je nestranačka, multi-etnička inicijativa nevladinih organizacija iz Srbije i sa Kosova, koju su osnovali Centra za regionalizam iz Novog Sada i Društvo Majka Tereza iz Prištine. Uključuje preko 250 nevladinih organizacija sa Kosova, iz Srbije i drugih delova bivše Jugoslavije. <http://www.civil-dialogue.org>

Snaga ovog izveštaja leži u njegovoj verodostojnosti i naporu koji su uložili autori. Projekat ne bi mogao da bude realizovan bez stalnih saveta Ivana Kraševa, iz Centra za liberalne strategije (Centre for Liberal Strategies) iz Sofije, partnerstva Freedom House Europe iz Budimpešte i Freedom House Serbia iz Beograda, kao i podrške regionalnih i bilateralnih USAID misija, fondacije Charles Stewart Mott (Charles Stewart Mott Foundation) i Balkanske organizacije za demokratiju (Balkan Trust for Democracy).

■ METODOLOGIJA

Istraživači su zajednički osmislili istraživanje sa namerom da u paralelnom postupku prikupe i obrade informacije dobijene kvantitativnim i kvalitativnim metodama. Ključni cilj istraživanja bio je da se obezbede uporedive informacije sa Kosova i iz Srbije. Dok je dobar deo prikupljenih podataka već ranije istražen, ovo je prvi put da su dobijeni podaci o trgovinskim režimima uvoza i izvoza između Srbije i Kosova unakrsno upoređeni. Ovo, u kombinaciji sa istraživanjima zasnovanim na percepcijama o kretanju ljudi, koja su obavljena istom metodologijom i na Kosovu i u Srbiji, terenskim istraživanjima uzorka poslovnih ljudi u regionu Sandžaka i pravnog pregleda postojećeg zakonodavstva o graničnim i trgovinskim režimima, pruža sveobuhvatnu procenu onoga što bi se u najboljem slučaju moglo nazvati tmurnom i krajnje promenljivom situacijom na terenu.

Opseg trenutnih trgovinskih tokova između Kosova i Srbije i postojeće prepreke za dalji razvoj u oblasti carina, propisa i trgovinskih režima analizirani su putem dubinske analize carinske baze podataka i ekstenzivnog pravnog pregleda odgovarajućih postojećih propisa na Kosovu i u Srbiji. Iako trgovinski podaci sakupljeni od srpske granične kontole i od UNMIK-a nisu bili sasvim identični (podaci UNMIK-a bili su potpuniji i identifikovani u skladu sa EU standardima), pružili su dovoljno uporedivih podataka da bi se identifikovao izvestan broj trgovinskih trendova, kao i praznine gde postojeći podaci sa obe strane ne pružaju realan opis trgovinskih tokova.

U cilju dopune analize zvaničnih izvora o trgovinskim tokovima između Kosova i Srbije i ispitivanja kvalitativnog aspekta trenutnog režima trgovanja i odgovarajućih prepreka, EPuS je angažovao eksperta za trgovinu iz samog regiona radi izrade studije slučaja.

Metodologija se sastojala od intervjua na terenu sa lokalnim prevoznicima, proizvođačima i poslov-

nim ljudima iz jugozapadne Srbije/iz regiona Sandžaka. Cilj je bio da se proceni obim poslovanja sa Kosovom u lokalnoj trgovini i da se ustanovi kakva je percepcija glavnih prepreka u pravnim, carinskim i administrativnim aspektima za unapređivanje ekonomske saradnje. Takođe, nastojalo se da se dobije procena sa terena o obimu ilegalne trgovine i krijumčarenja. Istraživač je intervjuisao 98 ispitanika (putem upitnika i paralelne ankete) u junu i julu 2005 godine.

Istraživanje praktičnog iskustva i percepcije stanovnika Kosova i Srbije u pogledu slobode kretanja između Kosova i Srbije, kao i prema zemljama EU, su sprovedi Institut za strateški marketing i istraživanje medija (Strategic Marketing and Media Research Institute - SMMRI) iz Beograda i Index Kosova iz Prištine, a prema metodologiji koju su usaglasili EPuS i KIPRED. Osim intervjuisanja šire populacije, posebno su ispitivane tri fokusirane društvene grupe: studenti, eksperti i poslovni ljudi, koji su identifikovani kao pokretači društveno-ekonomskog razvoja i kao socijalne grupe koje daju podršku evropskim integracijama. Istraživanje o percepcijama dalo je podatke za uzorke šire populacije i specifične podgrupe: studenti univerziteta, eksperti i poslovni ljudi, i to vezano za pitanja slobode kretanja, poznavanja odgovarajućih važećih propisa i njihovih pozitivnih ili negativnih efekata. Istraživači su, na taj način došli do stavova koji su im dali sliku o trenutnim percepcijama vezanim za ovo pitanje, kao i nadama za budućnost. Dublji uvid u istraživana pitanja dobijen je putem fokus grupa. Reprezentativni uzorak činilo je ukupno 1.200 ljudi u Srbiji i 1.100 ljudi na Kosovu, koji su intervjuisani kroz istraživanje javnog mnjenja i u fokus grupama.³

Konačno, tim pravnih eksperata iz EPuS-a i KIPRED-a dao je procenu tehničkih i pravnih pretpostavki za slobodno i sigurno kretanje ljudi u Srbiji i na Kosovu.

³Ispitanici na Kosovu su u većini slučajeva bili kosovski Albanci, dok su u Srbiji to bili različiti predstavnici stanovnika Srbije.



I DEO

RAZBIJANJE ILUZIJE
O SLOBODNOJ TRGOVINI
IZMEĐU KOSOVA I SRBIJE



■ PREGLED

Slobodna trgovina stavlja na probu sposobnost vlada da upravljaju svojim teritorijama funkcionalno i na dobrobit stanovništva i zarad ekonomskog razvoja. I Kosovo i Srbija uspeali su da sklope ugovore o slobodnoj trgovini sa susednim zemljama. Stanovnici ovog regiona, a i šire, imaju malo problema u prometu dobara ka Kosovu ili Srbiji. Ovi faktori navode na zaključak da su obe vlade imale sposobnost da regulišu ovaj promet dobara, kao i da upravljaju njime. Pa ipak, važeći pravni okvir i politika vlada onemogućavaju stanovnike Kosova i Srbije u trgovini jednih sa drugima, ili jednih preko drugih, kroz korišćenje legalne trgovine kao osnove za uzajamno koristan ekonomski razvoj. S tim u skladu, navodna slobodna trgovina mogla bi se tačnije opisati kao „ograničena trgovina”.

Kosovo i Srbija su dve odvojene carinske teritorije i odvojeni subjekti međunarodne trgovine, gde carinska politika Kosova i dalje ostaje pod kontrolom UN. UNMIK tretira Srbiju kao odvojenom carinsku teritoriju, dok Vlada Srbije tretira trgovinska pitanja sa Kosovom u kontekstu šireg okvira definisanja konačnog statusa Kosova. U isto vreme, politički status Kosova, koji se trenutno upravlja prema Rezoluciji UN 1244, podrazumeva da su uzajamni trgovinski tokovi između Kosova i Srbije izuzeti od bilo kakvih carinskih dažbina osim poreza na dodatu vrednost (PDV). Ovo je u praksi stvorilo situaciju u kojoj ove dve carinske teritorije nemaju regulisane trgovinske odnose.

Trgovinski režimi Srbije i Kosova u uzajamnoj trgovini

Srbija

- Od odvajanja carinske teritorije Kosova, sredinom 1999. do 2001. godine, nije bilo propisa o trgovini između Srbije i Kosova od strane Srbije. Jedino je policijska kontrola prisutna na srpskoj strani prelaza. Carinske dažbine na proizvode nisu plaćane, jer se smatralo da se radi o trgovini unutar Savezne Republike Jugoslavije.
- 2001. godine u Srbiji su usvojeni prvi propisi koji regulišu trgovinu između Srbije i Kosova. Oni se odnose samo na poreska pitanja i uvođenje stope za izjednačavanje poreskog opterećenja od 5 procenata, bez regulisanja carin-

skog pitanja. (Na prelazima sa Kosovom, prisutna je samo policija i Poreska uprava Srbije) 2004. u Srbiji je usvojen propis koji reguliše tranzit stranih dobara kroz Kosovo i definiše domaće proizvode Kosova.

- Početkom 2005. godine, kada je uveden PDV, koji se odbija kada se roba izvozi na Kosovo, stopa za izjednačavanje poreskog opterećenja je ukinuta.

Kosovo

- 31. avgusta 1999. godine, donet je UNMIK-ov Propis br.1999/3 „O uspostavljanju carinskih i drugih povezanih usluga na Kosovu”. Zbog legalnog statusa Kosova, administrativni propisi ne nameću nikakve carinske dažbine za dobra koja potiču iz Srbije a koja imaju za svoju krajnju destinaciju Kosovo.
- Ova specifična odredba reguliše se UNMIK-ovom administrativnom odlukom br. 2001/7 „o Primeni UNMIK-ovog Propisa br. 1999/3 o uspostavljanju carinskih i drugih vezanih usluga na Kosovu”, a koja je doneta od strane UNMIK-a 29. maja 2001. godine.
- Ova odredba podrazumeva da su sva dobra koja potiču iz Srbije bila izuzeta od carinskih dažbina i isključivo su bila predmet naplate PDV-a od 15 procenata, koja se obavljala na granici. Kako je legalni status Kosova još uvek nepromenjen, carinski režim ostaje isti, bez carinskih dažbina, plaća se jedino PDV na uvoz iz Srbije na Kosovo. Isto važi simetrično i za izvoz, stoga nema carina niti dažbina, koje UNMIK vlasti nameću za proizvode koji se sa Kosova izvoze u Srbiju.

Nepostojanje jasnih trgovinskih odnosa nije iznenađenje za činioce u regionu i međunarodnu zajednicu, Jasni odnosi i koordinacija nisu politički mogući sve dok činioci direktno povezuju ispitivanje ovog fenomena sa pitanjem statusa. Iako je načinjen izvestan napredak u eliminisanju nejasnoća kroz zakonsko regulisanje koje je usledilo, koherentan trgovinski režim još uvek nije stupio na snagu. Ono što se primećuje poređenjem podataka UNMIK-a i srpske poreske uprave jeste da je izbegavanje usaglašavanja i približavanja trgovinskih politika sistematski podrivalo obe administracije u priku-

pljanju neophodnih budžetskih prihoda, ne doprinoseći jasnijim perspektivama legitimnog ekonomskog razvoja i na Srbiji i na Kosovu.

Pad ekonomske i trgovinske aktivnosti

Trgovina između manjeg Kosova i veće Srbije i dalje je sasvim jednostrana i na više načina odražava jasnu ekonomsku realnost sa kojom su suočeni. I Kosovo i Srbija su bili deo veće ekonomske zajednice u okviru bivše Jugoslavije. Iako su krenuli različitim putem početkom devedesetih godina, efekti sukoba i izolacije i spor ili nepravilan proces privatizacije, kao i teret vladine administracije, opterećivali su i Srbiju i Kosovo⁴, osujećujući razvoj proizvodnih potencijala i uzrokujući trgovinski deficit sa regionom i spoljnim svetom.

Ekonomski profili Srbije i Kosova

Srbija je privreda u razvoju, sa godišnjim BDP-om koji je svrstava u grupu niže-srednje razvijenih privreda u svetu (kategorizacija Svetske banke). Period tranzicije i ekonomske stagnacije od 1990. do 2001. godine sada je zamenjen periodom sporog ekonomskog razvoja. Srbija još uvek nije dostigla ekonomski nivo iz 1990 godine. Rast BDP-a u 2004. godini bio

je značajan, ali je i stopa nezaposlenosti u porastu-18,5 procenata u 2004. godini. Jedan od glavnih problema srpske privrede je stalni i rastući trgovinski deficit. Spoljni dug Srbije je takođe u porastu-2004. je dostigao skoro 15 milijardi USD, što kategoriše Srbiju kao ozbiljno zaduženu privredu.

Kosovo je privreda u razvoju, sa godišnjim BDP-om koji je svrstava u grupu niže-srednje razvijenih privreda u svetu. Kosovski BDP beleži vrlo visok rast u prvih nekoliko godina nakon sukoba, uglavnom zahvaljujući velikim sumama donatorskih ulaganja. Kosovo ima veoma mladu populaciju, sa stopom nezaposlenosti koja se procenjuje na 30 procenata. Stopa nezaposlenosti i dalje raste zbog nemogućnosti privrede da stvori dovoljno radnih mesta da bi se absorbovao novi priliv radne snage na tržište rada. Zbog ekonomske nerazvijenosti, Kosovo ima privredu koja počiva na uvozu, dok je izvoz toliko mali da pokriva tek 3.6 procenata uvoza. Pored donatorske pomoći, veoma važan indikator su i radničke doznake koje finansiraju potrošnju, koja dovodi do gore pomenutog masivnog trgovinskog deficita.

⁴U periodu nakon sukoba, uvozilo se preko 80% proizvoda za potrošnju i taj udeo uvoza u ukupnoj potrošnji i dalje je visok. Ovakva situacija traje duže nego što je prvobitno bilo predviđeno, zbog slabog razvoja Stuba IV UNMIK-a, odluka koje se tiču bivših preduzeća koja su bila u društvenom vlasništvu i nedovoljne podrške okruženju koje će inicirati razvoj novog privatnog sektora.

Tabela 1. Osnovni ekonomski indikatori

INDIKATORI	Srbija i Crna Gora ¹ (bez Kosova)		Kosovo	
	2003	2004	2003	2004
GDP (milijarda EUR)	15,264	17,725	2,426	2,516
GDP rast (stopa u %)	2.7	7.2	4.7	3.7
Prosečna neto zarada (EUR mesečno)	175	192	276	275
Nezaposlenost (stopa u %)	14.6	18.5	30	31
Izvoz f.o.b. (milijarda EUR)	2.2	3.1	0.196	0.199
Uvoz c.i.f. (milijarda EUR)	5.8	8.6	1.0	1.1
Trgovinski balans (milijarda EUR)	- 3.6	- 5.5	- 0.812	- 0.848
Spoljni dug (milijarda EUR)	10.5	11.0	-.2	-

Izvor: Međunarodni monetarni fond

¹Podaci od MMF-a su bili izraženi u USD i pretvoreni u EUR korišćenjem kursne liste na dan 12. decembra 2004. (1EUR = 1,3538 USD).

²Kosovo nema spoljni dug, pošto se još uvek ne zna veličina duga koji bi nasledio u sukcesiji SCG, a koji bi se odredio nakon rešavanja pitanja statusa.

Nakon niske tačke na kojoj se našla nakon sukoba 1999. godine, dolazi do konzistentnog rastućeg trenda u trgovini između Kosova i Srbije, o kome postoje dokumentovani podaci, uz evidentan trgovinski suficit Srbije. Prema carinskim podacima UNMIK-a, obim trgovine dostiže vrhunac 2004. godine, kada srpski izvoz dostiže 134 miliona EUR, dok kosovski izvoz iznosi samo 4.7 miliona EUR. Ovaj trend će se verovatno nastaviti prema projekcijama za prvi kvartal 2005. godine.

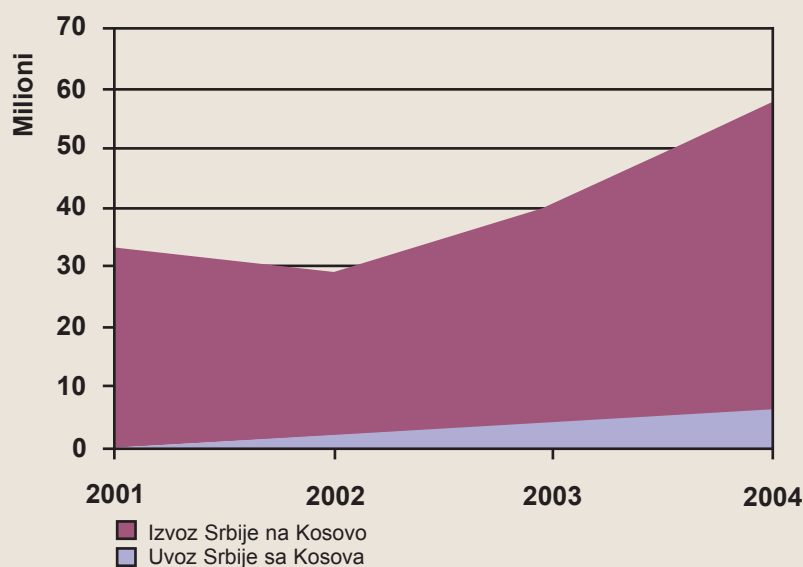
Nakon razaranja proizvodnog sektora u toku sukoba, Kosovo je postalo potrošačko društvo zavisno od uvoza svih vrsta proizvoda. Dobar deo ovog uvoza dolazi iz, ili preko, Srbije na Kosovo.⁵

Srpski proizvodi čine približno 10% ukupnog uvoza Kosova u 2004. godini, uz približno 17% ukupnog uvoza na Kosovo koji dolazi preko Srbije. U isto vreme, u ključnim industrijama, kao što je građevinski materijal, koji je prethodno najvećim delom uvožen iz Srbije, Kosovo izgrađuje sopstvene proizvodne kapacitete. Obim kosovskog uvoza se brzo menjao u korist domaće proizvodnje građevinskog materijala, gde se procenjuje da je 2004. godine⁶ oko 40% domaće potražnje za građevinskim materijalom zadovoljeno sa samog Kosova.

Prema srpskim statističkim podacima, kosovski izvoz u Srbiju iznosio je 6.9 miliona EUR 2004. godine, a samo 4.7 miliona EUR prema podacima UNMIK-a

Što se tiče uvoza Srbije sa Kosova ili kosovskog izvoza u Srbiju, ovaj deo trgovinske raz-

mene je mnogo niži nego onaj koji ide iz Srbije prema Kosovu, ali beleži rast kako Srbija i Kosovo postaju jedno drugom važniji trgovinski partneri. Prema podacima dobijenim od Poreske uprave Srbije, 2001. godine, uvoz sa Kosova u Srbiju, bio je samo oko 780.000 EUR, ali je već sledeće godine dostigao gotovo 3 miliona EUR. U 2004. godini, izvoz sa Kosova u Srbiju dostigao je gotovo 7 miliona EUR, što je sko-



Trgovina između carinskih teritorija Srbije i Kosova

ro 9 puta više nego 2001. godine, ali još uvek 9 puta manje nego izvoz Srbije na Kosovo (i u znatnoj meri se razlikuje od odgovarajućih podataka UNMIK-a).

Izvoz robe sa Kosova u Srbiju, kao deo međusobne trgovinske razmene, je daleko niži, ali pokazuje trend rasta. U 2004. godini, izvoz robe sa Kosova u Srbiju pokrivaio je 3,5% uvoza. Izvoz kosovskih proizvoda u Srbiju bio je daleko manje diversifikovan nego uvoz srpskih proizvoda na Kosovo, ali podaci za 2005. pokazuju veću raznovrsnost proizvodnje na Kosovu, uključujući i izvoz. Pa ipak, to je daleko od željenog nivoa.

Ovi podaci predstavljaju samo deo šireg robnog prometa između Srbije i Kosova. Sakupljeni su i analizirani uporedivi trgovinski podaci srpskih i UNMIK-ovih vlasti, koji čak i uz ogradu

⁵UNMIK-ovi carinski podaci za 2004. i prvi kvartal 2005. godine pokazuju da je udeo uvoza srpskih proizvoda u ukupnom uvozu Kosova 2004. godine bio 10,32%. Još jedan indikator bliskih trgovinskih odnosa između ove dve carinske teritorije je i činjenica da udeo prelazaka granice povezanih sa trgovinom (samo uvoz) iz Srbije na Kosovo dostiže 17,56% ukupnih prelazaka.

⁶Videti Dodatak A za listu prvih deset uvoznih/izvoznih proizvoda Srbije i Kosova.

da podaci dolaze iz delom različitih perioda i kategorija,⁷ pokazuju jasnu diskrepancu koja ukazuje na cvetanje ilegalne trgovine između Kosova i Srbije. Proučavane su dve različite grupe podataka: (a) Poreske uprave Srbije (za 2003. i 2004) i srpske Uprave carina (za prvi kvartal 2005) i (b) UNMIK-ove Carinske uprave od 2004. i za prvi kvartal 2005, koje otkrivaju velike razlike u vrednosti dobara razmenjenih između Kosova i Srbije (posebno izvoza srpskih proizvoda), koje su registrovale dve administracije. Do izvesne mere, ova diskrepanca može da bude rezultat različitog sistema prikupljanja podataka.⁸

UNMIK je organizovao klasičnu carinsku službu sa detaljnim sistemom kojim se prikupljaju trgovinski podaci, dok srpske vlasti ovo tretiraju kao pitanje plaćanja poreza. Obično, veći procenat izbegavanja plaćanja dažbina javlja

se prilikom naplate poreza nego prilikom plaćanja carine, što ukazuje na to da podaci UNMIK-a pružaju potpuniju sliku trgovinskih aktivnosti.

Sudeći prema podacima, navedeni problem je izgleda prisutniji sa srpske strane. U Srbiji je izgleda plaćen porez za manje od 38% srpskog izvoza na Kosovo, zabeleženog u bazi podataka Carinske službe UNMIK-a. Takođe postoji diskrepanca u podacima o kosovskom izvozu u Srbiju, koji je zabeležen u iznosu od 6.9 miliona EUR 2004, prema srpskim statistikama, a samo 4.7 miliona prema evidenciji UNMIK-a. Čak iako su trgovinski tokovi između dve carinske teritorije oslobođeni bilo kakvih carinskih dažbina, porez ili taksa za izjednačavanje poreskog opterećenja mora biti plaćena; čini se da je veliki deo poslova koji se odnose na trgovinu sa Kosovom zaobišao ovu obavezu.

Razlike između podataka srpske administracije i podataka UNMIK-a o trgovinskim tokovima između Srbije i Kosova (u milionima EUR)

Godina	srpski izvoz na Kosovo / kosovski uvoz iz Srbije		Razlika ¹	srpski uvoz sa Kosova / kosovski izvoz u Srbiju		Razlika
	srpski podaci	UNMIK podaci ²		srpski podaci	UNMIK podaci	
2003	35,5	142,1	106,6	5,4	6,0	0,6
2004	50,9	134,4	83,5	6,9	4,7	2,2
2005 ³	63,7	23,8	39,9	1,8	0,6	1,2

¹U apsolutnim iznosima.

²UNMIK-ovi podaci za 2004. uključuju trgovinu SCG sa Kosovom.

³Podaci za prvi kvartal 2005.

⁷Kroz saradnju sa Poreskim odeljenjem Regionalnog centra Priština, UNMIK-om, Carinskom upravom, Ministarstvom finansija Republike Srbije, istraživači su unakrsno uporedili podatke. Analizirani podaci potiču iz različitih izvora i pokrivaju različite periode-podaci UNMIK-a su iz 2004. i prvog kvartala 2005, a srpski podaci pokrivaju period od 1999. do marta 2005. godine. Razlike između analiziranih podataka potiču od činjenice da, za razliku od Carinske službe UNMIK-a, koja ima centralizovan sistem sakupljanja podataka koji opisuju svaki granični prelaz, srpski podaci, sakupljeni nakon 1999. godine, a koji se tiču trgovine između Srbije i Kosova služe jedino u svrhu poreskih plaćanja Poreskoj upravi Srbije.

Srpska Vlada, verovatno zbog implikacija u vezi statusa, tretira trgovinu Srbije sa Kosovom kao unutrašnju trgovinu, koja nije uključena u statistički sistem prikupljanja podataka o inostranoj trgovini. Međutim, počevši od 2005. Carinske vlasti Srbije započele su prikupljanje podataka o trgovini između Srbije i Kosova, što je jedan od razloga zbog kojih su sada dostupni detaljni i precizni podaci. S tim u vezi, za period pre 2005, pouzdaniji podaci su oni prikupljeni od strane Carine UNMIK-a.

⁸Na primer, suprotno podacima dobijenim od srpskih vlasti, prema UNMIK-u glavni izvozni proizvod Kosova nije staro gvožđe ili papir, već vino, koje je bilo glavni izvozni proizvod sa Kosova u Srbiju u iznosu od 725 000 EUR 2004. Iza vina, sledi izvoz tepiha (646,000 EUR) i grejnih tela (609,000EUR). Svi ostali raznovrsni izvozni proizvodi iznose ispod pola miliona evra svaki.

Ovo se donekle može objasniti neadekvatnom evidencijom o reeksportu, a delimično i ilegalnom trgovinom. To ima jasne implikacije na mogućnost administracija na Kosovu i u Srbiji da ubiraju prihod od trgovinskih tokova, kako je opisano u donjoj tabeli.

Put od prodavca u Sandžaku do kupca na Kosovu, zbog mnogobrojnih kontrola i carinskih provera, može da traje više od 40 sati za razdaljinu nešto veću od 100 km

Prihod od uvoza i izvoza prema trenutnom režimu

		KOSOVO	SRBIJA
UVOZ sa Kosova/ iz Srbije	PDV	15%	18% generalno 8% povlašćena stopa
	Carina	10% generalno, ali 0% za proizvode iz Srbije	Ne postoji
	Akcize	Zavisi od specifičnih proizvoda	
IZVOZ na Kosovo/ u Srbiju	PDV	Ne postoji	Ne postoji
	Carina	Ne postoji	Ne postoji
TRANZITNI UVOZ izvoz sa Kosova/ iz Srbije	PDV	Ne postoji	Naplaćuje se i kasnije refundira
	Carina	Ne postoji	Nema carine osim kada je deo isporuke za Srbiju

Trgovinski prelazi, tranzitne oblasti i trgovinski tokovi

Alternativni granični prelazi u uzajamnoj trgovini doprinose diskrepanci u podacima. Poslednjih godina, broj prelazaka je stabilizovan uspostavljanjem pet alternativnih graničnih prelaza između Srbije i Kosova, od kojih su četiri predviđena da budu trgovački prelazi. Pa ipak, prema podacima iz srpskih izvora, broj prelazaka granice je u negativnoj korelaciji sa trendovima u izvozu. Broj prelazaka se uvećava kad izvoz opada i suprotno.

Uloga Crne Gore i Makedonije

Ova negativna korelacija može se delimično objasniti korišćenjem dodatnih graničnih prelaza sa Crnom Gorom i Makedonijom. Obim

uvoza koji potiče iz Srbije je za 21 milion EUR veći ako se uzme u obzir roba koja ulazi na Kosovo preko alternativnih graničnih prelaza koji povezuju Kosovo sa drugim zemljama.⁹ Isti fenomen, iako u dosta malom novčanom obimu, beleži se u izvozu sa Kosova u Srbiju. Većina ovih dobara pređe granicu na graničnim prelazima Hani i Elezit (Đeneral Janković) ili Peja/Peć (Kulla/Kulina).

Kosovo kao tačka ulaska u Srbiju za robu iz trećih zemalja

Još jedan trend je korišćenje Kosova kao tranzitne oblasti za legalnu trgovinu. Mnoga dobra koja se uvoze u Srbiju prolaze u tranzitu kroz Kosovo. Ova roba uključuje šećer, meso i mesne proizvode (posebno živinu), cigarete, čak i povrće i voće iz Turske i Grčke. Mnogi od ovih pro-

⁹Sveobuhvatni uvid u uporedive podatke iz Crne Gore i Makedonije nije bio moguć u ovom početnom izveštaju, ali se nadamo da će dalje studije uključivati i ove dodatne podatke.

izvoda se ne kontrolišu propisno kada ulaze u Srbiju na prelazima sa Kosovom. To se dešava zbog toga što samo carina može da obavi svu neophodnu kontrolu ovih proizvoda, a takva kontrola se primenjuje od strane srpskih carinskih vlasti tek od početka 2005.

Mitrovica je najčešće korišćen granični prelaz

Od pet alternativnih administrativnih graničnih prelaza između Kosova i Srbije, prema podacima iz 2004, najveća frekvencija komercijalnih prelazaka je bila preko Mitrovice (uključujući Zubin Potok, Leposavić i Terminal u Mitrovici), sa robom vrednom više od 53.7 miliona EUR koja je u posmatranom periodu izvezena iz Srbije na Kosovo.

Trendovi ukazuju da su granični prelazi u Mitrovici (uključujući Zubin Potok, Leposavić i Terminal u Mitrovici) povećali svoj udeo za 6% u ukupnom uvozu u prvom kvartalu 2005, kako u broju prelazaka tako i u vrednosti uvezene robe. Ovaj trend može se delimično objasniti činjenicom da je većina populacije u ovom regionu iz srpske zajednice, što ukazuje da lokalni Srbi obavljaju trgovinu sa Srbijom.¹⁰

Za one koji koriste predviđene granične prelaze i procedure, realnost se ogleda u suočavanju sa višestrukim granicama i carinskim režimima, što uvek dovodi do kofuzije, dugotrajnih kašnjenja i nemogućnosti predviđanja. Sve ovo se može jasnije sagledati na osnovu opisa koji daju proizvođači iz Sandžaka o okruženju u kom se odvija obavljanje poslova sa Kosovom.

Percepcije prevoznika/proizvođača iz Sandžaka o trgovini sa Kosovom¹¹

Bez obzira na obim i način prevoza robe na i sa Kosova, svi ispitanici (98) navode da je trenutni, indirektni način neodrživ. Ovo potvrđuje i sažet pregled komentara prevoznika o poslovnom okruženju u okviru koga posluju:

■ Protok robe između dve oblasti vrši se na posredan način i bez direktnog kontakta između kupca i prodavca. Vlasnici teretnih

vozila su, zbog ovakvih okolnosti, iz svoje profesije prešli u trgovce.

■ Slobodan protok ljudi i roba je ozbiljno otežan administrativnom politikom. Postoji obaveza da se evidentira roba kada ulazi na Kosovo, a zatim slede brojne kontrole od strane saobraćajne policije na putu prema administrativnoj granici sa Kosovom, čeka-nja, istovar i utovar na administrativnim prelazima, brojne kontrole od saobraćajne policije u delu Kosova uglavnom naseljenom Srbima, duga čeka-nja na carini, ponovni istovar i utovar, brojne kontrole od strane kosovske policije, UNMIK-ovih i KFOR-ovih internih kontrola, tako da na kraju treba više od 40 sati da se pređe razdaljina nešto veća od 100 kilometara. Uz izuzetak UNMIK-a i KFOR-a, profesionalni standardi zvaničnika na Kosovu i u Srbiji su niski.

■ Za robu koja se izvozi sa Kosova se uglavnom plaća u gotovini. Transfer novca se obavlja preko banaka koje su locirane na delu Kosova pod srpskom kontrolom, koje obavljaju transakcije uz visoku proviziju, a za zatvaranje potraživanja potrebno je i do sedam dana.

■ Obim trgovine sa Kosovom koji se obavlja sivim kanalima, prema percepciji prevoznika, iznosi između 30-40%. Ovo se dešava kao rezultat korišćenja različitih rupa u zakonu, kao što je trgovina stranom valutom, korišćenje puteva koji nemaju kontrole, itd.

■ Srpski proizvođači na Kosovu su veoma dobro pozicionirani, uglavnom zbog nižih cena, zahvaljujući blizini i niskim troškovima transporta. Zbog nepostojanja platnog prometa sa Kosovom i izostanka bankarskih garancija kao sredstva osiguranja naplate, prisutan je problem nenaplativosti i sve se radi na osnovu poverenja.

Fenomen ilegalne trgovine, zbog rupa u zakonu, višestrukih granica, granične infrastrukture i generalnog odsustva vršenja vlasti i saradnje, verovatno neće nikog iznenaditi, što potvrđuju

¹⁰Na sličan način, stanovnici albanske manjine u opštinama u južnoj Srbiji trguju sa Albancima na Kosovu.

¹¹Terenski intervjui obavljani su u regionu Sandžaka, sa 98 poslovnih ljudi, kao dodatak anketama i fokus grupama, da bi se stekao uvid u iskustva onih koji obavljaju poslovne aktivnosti između Kosova i Srbije.

aktuelna stručna literatura i istraživačko novinarstvo, koji se bave ovim temama. Porozne granice iz prošle decenije se svake godine sve više regulišu, ali neregulisana trgovina i dalje ostaje značajan deo sadašnjih trgovinskih tokova između Srbije i Kosova.

Pa ipak, veoma je malo onih koji su detaljno analizirali kako uticaj ove neregulisane trgovine na izgradnju zdravih trgovinskih odnosa, tako i ulogu trgovine kao sredstva povezivanja i stabilizovanja krhke ekonomske i političke situacije u Srbiji i na Kosovu.

I NEKE OD POSLEDICA...

Destimulacija izgradnje legalnih poslovnih aktivnosti

Sadašnji trgovinski režim ne omogućava delovanje snažnih podsticaja u institucionalizaciji ekonomskog razvoja: trenutna situacija ima vid trgovine između ljudi, a ne između kompanija i/ili privreda, što ne ohrabruje male kompanije da se legalizuju.

Na primer, uz važeći trgovinski režim, uobičajena praksa za mnoge poslovne ljude sa Kosova je da idu u fabrike u Srbiji, kupuju robu za gotovinu, umesto preko uplata stranim bankama i zatim u sopstvenoj organizaciji transportuju robu na Kosovo. Ironija je što ovo pretpostavlja izvestan nivo slobodnog kretanja ljudi, ali ne i podršku finansijskih institucija, koje treba da olakšavaju slobodno kretanje roba. Za mnoge banke, transferi se tretiraju kao međunarodni u okviru trgovinskog regiona Srbije i Kosova, čak i ako se sprovode preko iste banke koja ima filijale i u Srbiji i na Kosovu. Na Kosovu, većina banaka plaćanja vrši preko Nemačke (koristeći nemačke swift codes), dok banke u Mitrovici koje su filijale beogradskih banaka, posebno tretiraju ova plaćanja u okviru internih transakcija. U skladu s tim, cena transakcija se na veštački način podiže što podstiče isključivo

gotovinsku ekonomiju, u kojoj poslovni ljudi kupuju robu za gotovinu i obavljaju transport zasnivajući ih na poverenju pre nego na utvrđenim poslovnim mehanizmima. Iako kultura poverenja nije sama po sebi loša, ona onemogućava pokušaje dovođenja u red predvidljivih finansijskih i administrativnih kanala za obavljanje poslovanja i pruža slabu osnovu za razvoj značajne skupine legalnih malih preduća.

Fenomen posrednika

Zajedničko iskustvo i opšteprihvata istina na zapadnom Balkanu navodi na pomisao da zajedničko poslovanje ne zavisi neizbežno od etničke pripadnosti. U toku protekle decenije, neki od najuspešnijih poslovnih ljudi, koji su najviše profitirali, bili su oni koji su saradivali sa svojim takozvanim neprijateljima, često u ilegalnim poslovima, ali poslovima koji su bili zasnovani na zajedničkom interesu, a ne na opsežnim filozofskim razmatranjima. Pretpostavka zajedničkog interesa se takođe navodi kao baza za ponovnu izgradnju ili uspostavljanje uzajamno korisnih poslovnih veza između naroda i ljudi. Širi međunarodno podržani planovi za veću povezanost u energetske domenu u regionu zasnovani su na uzajamnim potrebama i interesima.

Pa ipak, fenomen posrednika, koji se razvio kako bi se pronašao način da se obave koliko legalne poslovne aktivnosti između Kosova i Srbije, izgleda još više učvršćuje monoetničko povezivanje pre nego što stvara mogućnosti za multi-etnička partnerstva. Na primer, Albanci koji žive u južnoj Srbiji i Srbi sa severnog Kosova često imaju ulogu zastupnika poslovnih interesa svojih etničkih grupa, na šta čini se ukazuje i porast prometa preko graničnog prelaza u Mitrovici.

Odsustvo direktnih plaćanja je ozbiljna prepreka legalnoj trgovini

I što je možda još važnije, fenomen posrednika stvara klasu ljudi koji imaju interes da se zadrži sadašnja mračna situacija sa etničkim tenzijama. Institucionalizacija posrednika zadržava niže cene i održava određenu privrednu strukturu u kojoj je glavna aktivnost trgovina. Ovo ni-

je pravi način da se kreira realna i diversifikovana privreda, ili podstaknu oni poslovni interesi koji ne zavise od etničkih faktora. Sve dokle etnički zasnovane poslovne aktivnosti budu poživale na Srbima iz Mitrovice i Albancima iz južne Srbije, ne postoji velika verovatnoća da će se ublažiti njihove političke pozicije.

Neostvaren prihod vlade

Aktuelni trgovinski režim omogućava razmenu bez carina, ali PDV se naplaćuje za sve uvozne proizvode. I dok trenutni sistem donosi izvestan nivo poreskih prihoda u korist obe vlade, razlike u graničnim podacima nagoveštavaju da dobar deo prihoda izostaje. U najboljem interesu Srbije i Kosova je da preciznije prate i kontrolišu protok roba između Kosova i Srbije iz praktičnog razloga prikupljanja prihoda. Mada su trgovinski tokovi u dva pravca očigledno nejednaki, precizno utvrđivanje poreskih prihoda, koji treba da idu odgovarajućim poreskim vlastima, doprineće poboljšanju režima ubiranja poreza Srbije i Kosova i omogućiti unošenje ovih prihoda u budžete koji nemaju dovoljno sredstava.

Pravljenje ekonomskih planova bez bazičnih podataka

Ne samo što navedeni oblici neformalnih transfera dovode do očiglednih gubitaka prihoda za poreske vlasti u Srbiji i na Kosovu, već oni deformišu kako sadašnje, tako i potencijalne trgovinske obrasce koji bi mogli doprineti ekonomskom razvoju. Vladini službenici na Kosovu i u Srbiji verovatno nemaju ništa detaljnije informacije od onih koje su bile dostupne u izradi ovog izveštaja. A bez jasnije slike potencijala ekonomskog razvoja, oni koji planiraju ekonomski razvoj nemaju dovoljno inspiracije za nove i inovativne načine razmišljanja. Tako se stvara zatvoreni krug u kome aktuelna politika ohrabruje i doprinosi jačanju sive ekonomije i na Kosovu i u Srbiji. Štaviše, nedostatak stvarnog razumevanja uzajamnog delovanja i nivoa razvijenosti sive ekonomije sprečavaju vlade da obezbede prave podsticaje za legalizovanje firmi koje u njoj učestvuju, što je loš znak sa stanovišta dugoročne perspektive ekonomskog razvoja.

Dodatna motivacija za trgovanje ilegalnom robom

Na kraju, aktuelna situacija u oblasti trgovine ne samo da obeshrabruje legalizovanje poslova, nego upravo motiviše dalju kriminalizaciju privrede, uključujući i korišćenje regiona kao podesnog krijumčarskog koridora za ilegalne robne tokove. Balkanski prolaz prema Evropi, o kome se mnogo priča, ostaje i dalje veoma ozbiljan problem, a sadašnji trgovinski režim samo podstiče ilegalne trgovce da region tretiraju kao tranzitnu oblast za ilegalnu robu koja ide prema EU. Iako daleko od toga da su kompletni, podaci o trendovima na Kosovu i Srbiji, kao tranzitnim oblastima za legalnu trgovinu sa EU, ukazuju da postoji realni potencijal da region postane važan tranzitni koridor i to ne samo kao sada, za robu koja dolazi iz Grčke i Turske. U isto vreme, geografski položaj Srbije i Kosova i dalje je privlačan za ilegalnu trgovinu robom, dok god trgovinski režimi i granični prelazi ohrabruju neregulisanu trgovinu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Srbija i Kosovo su dugo bili deo jedinstvene privrede, što je imalo za rezultat komplementarnost ekonomskih potreba i trgovinskih potencijala svih entiteta u bivšoj Jugoslaviji. Od sukoba 1999. godine, različite politike odvele su privrede Srbije i Kosova u dva različita pravca.

U Srbiji i na Kosovu stvoreni su različiti uslovi za obavljanje trgovine. Različiti trgovinski režimi su uticali na očigledna razilaženja u razvoju privrednih struktura na Kosovu i u Srbiji, a uzajamna trgovina je, prirodno, pretrpela posledice.

Regulatorni okvir, koji obezbeđuje slobodno kretanje dobara između Srbije i Kosova, kao i primenu propisa, poboljšao se. Ali još uvek ima puno prepreka u harmonizovanju trgovinskih režima, a njihov veći deo ne zavisi direktno od pravnog statusa Kosova.

Svaka carinska teritorija, autonomnim kreira-

njem i sprovođenjem svoje carinske politike, teži da reguliše trgovinske odnose sa najznačajnijim trgovinskim partnerima. Suprotno očekivanjima koja su stvorena u okviru Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi trgovina između Srbije i Kosova nije regulisana - niti liberalizovana. Srbija je napravila neke početne korake u usvajanju propisa koji se primenjuju na preduzeća iz Srbije kada trguju sa Kosovom. Ali budući da nema harmonizacije trgovinskih režima, uz odsustvo odgovarajućih finansijskih i administrativnih sistema koji bi olakšali ovu trgovinu, neposredna posledica je ograničena legalna trgovina i jačanje sive ekonomije u trgovini i drugim ekonomskim aktivnostima.

I Srbija i Kosovo imaju za cilj harmonizaciju i konačno usvajanje *acquis communautaire* EU. Kako svaka od ovih carinskih teritorija ima sposobnost da se reformiše u skladu s evropskim standardima, preduzimanje jasnih koraka prema dostizanju ovih standarda u oblasti trgovine, u koordinaciji s većim uključivanjem i integracijom u regionalne dogovore i strukture (trgovina, energija i transport), daće novi podsticaj uzajamnoj trgovini.

Srpska vlada tretira trgovinska pitanja sa Kosovom kao deo šireg okvira kojim se definiše konačni status Kosova. Međutim, bez obzira na status spoljnog suvereniteta Kosova, ono je priznato kao odvojen carinski entitet, pa se stoga ne očekuje da trgovinski odnosi sa tim entitetom dožive promene zavisno od procesa pregovora.

Trgovina između Kosova i Srbije mora biti regulisana da bi služila interesima čitavih zajednica, a ne samo interesima određenih poslovnih grupa. I dok uvođenje PDV sistema u Srbiji služi boljem regulisanju značajnog dela trgovinskih tokova između Srbije i Kosova, to takođe otvara još jednu komplikovanu grupu pitanja, koja otežavaju liberalne trgovinske odnose između dve strane.

Prema MMF, Kosovo će se verovatno naći pred ozbiljnijim budžetskim ograničenjima i mogućnošću da se suoči sa krizom u plaćanju budžetskih rashoda u 2006. godini.¹² Takođe, pošto je Kosovo odvojena carinska teritorija, ono tehnički može da nametne carinske dažbine na robu koja

dolazi iz Srbije i time, potencijalno, doda oko 10-15 miliona EUR prihoda u svoj budžet. Ovo nije u duhu sporazuma o slobodnoj trgovini (Free Trade Agreements-FTAs) koji su potpisan između zemalja jugoistočne Evrope, pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi.

Interes obe strane je da se ima što tačniji pregled trgovinskih tokova radi ostvarivanja budžetskih prihoda i ekonomskog planiranja. Značajan trgovinski debalans u robnoj razmeni Srbije i Kosova nije održiv na duže staze, te bi ekonomske veze trebalo da budu produbljene i proširene. Interes Srbije je da poboljša ekonomske veze sa Kosovom kao svojim važnim izvoznim tržištem. Interes Kosova, iako slične prirode, dolazi iz druge perspektive. Kosovo poboljšava svoje industrijske kapacitete i dok je trenutno usredsređeno na lokalno tržište, u bliskoj budućnosti postojaće interes za plasiranje proizvoda i na regionalnom tržištu.

S tim u skladu, unapređenje trgovinskih veza između Srbije i Kosova pomoći će rešavanju političkih problema između ovih entiteta. Tako bi se trgovina, još jednom, pokazala kao snažno sredstvo u obezbeđivanju i jačanju sigurnosti, stabilnosti i političke saradnje.

Imajući sve ovo u vidu, preporučujemo sledeće:

Zvaničnicima u Beogradu i Prištini...

- **Pridržavati se i primenjivati načela Sporazuma o slobodnoj trgovini koje su međusobno zaključile zemlje jugoistočne Evrope:** zvaničnici obe strane trebalo bi da se dogovore u principu, da tehnički aspekti trgovinskih odnosa treba da budu razdvojeni od rezultata pregovora o statusu Kosova. Svaki budući dogovor o trgovinskom režimu između Srbije i Kosova treba da bude u skladu sa primenjivanjem Sporazuma o slobodnoj trgovini među zemaljama jugoistočne Evrope i uspostavljanjem multilateralnog aranžmana o zoni slobodne trgovine u jugoistočnoj Evropi (kako je dogovoreno u Sofiji krajem 2004).¹³

¹²AIDE MEMOIR MMF Misije na Kosovu 14-25. juli 2005; str 2.

¹³Kosovo, kao odvojena carinska teritorija bez političkog suvereniteta, komplikuje pitanje sopstvenog uključivanja u zonu slobodne trgovine koja se stvara u jugoistočnoj Evropi, pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost u jugoistočnoj Evropi (Pakt za stabilnost). Pakt za stabilnost definiše Kosovo kao deo SCG pod međunarodnom upravom u preambuli Sporazuma o slobodnoj trgovini, ali kasnije u tekstu Sporazuma Kosovo se tretira kao sve druge sporazumne strane. Na taj način, Kosovo je uključeno u sistem sporazuma o slobodnoj trgovini u regionu jugoistočne Evrope.

- **Tretirati trgovinske odnose kao tehnički, a ne politički deo pregovora o statusu:** trgovinski režim između Kosova i Srbije treba da bude liberalan, bez obzira na krajnji politički status. Proces i rezultati pregovora o statusu ne bi trebalo da opterećuju proces stvaranja liberalnog ekonomskog režima.

U praksi, ovo znači da je neophodno da zvaničnici na Kosovu i u Srbiji primenjuju trgovinske sporazume u duhu liberalnog ekonomskog režima, gde bi trebalo da teže da:

- **Razvijaju administrativne mehanizme za zajedničku graničnu saradnju:** Jasni koraci u ovom smeru su nacrt ugovora za saradnju bezbednosnih službi u zoni administrativne linije razdvajanja; formiranje službe za kontakte namenjene za saradnju policije, carine i službe za administrativnu kontrolu; i restrukturiranje režima za prelaze na administrativnoj liniji.
- **Standardizuju i redovno unakrsno proveravaju podatke o trgovinskim tokovima:** Da bi se potisnula ilegalna trgovina, postoji potreba da se unapredi i usaglasi prikupljanje podataka, kao i tehničke odredbe koje mogu biti upotrebljene da se na bolji način prate i koordiniraju odgovarajući pristupi.
 - Primenjivati redovno upoređivanje podataka - carinske službe obe strane treba da ustanove redovnu kvartalnu proveru podataka o obimu izvoza i uvoza, da bi se time smanjile disproporcije u podacima prikazane u ovom izveštaju.
 - Metode prikupljanja podataka treba dalje harmonizovati u skladu sa EU standardima.

Isto tako, obe administracije trebalo bi da posmatraju svoje preuzimanje obaveza vezanih za trgovinu kao deo širih obaveza prema unapređenju opšteg okruženja.

- **Olakšavanje direktnih plaćanja:** Kako ne postoje jasni i konzistentni sporazumi i pošto se legalna plaćanja uglavnom odvijaju preko

međunarodnih banaka, koje naplaćuju visoke provizije, predlažemo da se razmotri uspostavljanje odnosa direktnih plaćanja između banaka na Kosovu i u Srbiji; na taj način ne bi bilo potrebe za međunarodnim posredničkim bankama, što bi značajno umanjilo troškove međusobnih plaćanja u trgovini između Kosova i Srbije.

- **Podsticanje regionalnih investicija:** Ekonomske veze treba osnažiti i proširiti - ne samo u trgovini već i investicijama i zajedničkoj proizvodnji, što bi trebalo podsticati preko privrednih komora i sličnih institucija.

Vladama EU i međunarodnoj zajednici...

- **Podržati tehnička unapređenja trgovinskih režima:** Članovi Kontakt grupe bi trebalo da podrže takvu strukturu za pregovore o statusu gde bi trgovinska pitanja između Kosova i Srbije mogla da se blagovremeno rešavaju kao deo prethodnih tehničkih razgovora, pre nego da zavise od ishoda političkog dogovora o finalnom statusu.
- **Podržati usavršavanje i harmonizaciju trgovinskih transfera:** međunarodna zajednica, preko svojih regionalnih i međuvladinih mehanizama, treba da obezbedi da se osnaže liberalni trgovinski režimi i to tako što će se:
 - Podržati unapređivanje primene standarda EU u prikupljanju podataka.
 - Pojednostaviti tranzit robe kroz Kosovo i Srbiju na treća tržišta bližim povezivanjem većih regionalnih tranzitnih planova i projekata, kao što su Regionalni balkanski infrastrukturni projekat (REBIS), olakšavanje trgovine i transporta u regionu jugoistočne Evrope (TTFSE) i Integrisano upravljanje granicom.



II DEO
IMPLIKACIJE GETA
UNUTAR
BALKANSKOG GETA



■ PREGLED

U globalizovanom svetu, nakon 1989. godine, narodi zapadnog Balkana predstavljaju onaj manjinski deo Evrope koji je doživeo da mu se ograniči kretanje. Stanovnici bivše Jugoslavije, za razliku od stanovništva na severu i istoku, bili su naviknuti na manje više slobodno kretanje prema potrebama posla ili ličnog zadovoljstva. U opisu stanja na zapadnom Balkanu ne može se dovoljno naglasiti efekat gubitka slobode kretanja, čak i u okviru samog regiona jugoistočne Evrope. U suštini, trenutni vizni režim nije samo stvorio često citiran balkanski geto, nego i balkanski geto u okviru geta.

Brojni sukobi u regionu u toku devedesetih imali su uticaj na čitavo društvo. Pogoršana je socijalna distanca između Albanaca i Srba, a u isto vreme je povećana i distanca prema drugim susedima. Sloboda kretanja ljudi, kao jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda Evropske zajednice, i dalje predstavlja značajan i višestruk problem na posleratnom Balkanu. Enklave malih zajednica, razbacane između različitih etniciteta i sa povećanim teškoćama pri putovanju u regionu i u inostranstvo, predstavljaju nove okolnosti za većinu stanovnika bivše Jugoslavije, što je još više smanjilo mogućnost kontakta sa drugim narodima i dovelo do nastajanja predrasuda i nepoverenja prema drugima.

I dok su stanovnici Kosova i Srbije uglavnom svesni važnosti slobode kretanja, sve je više onih koji nikada nisu lično osetili ovu vrstu slobode. Ne samo što su prethodne generacije izgubile mogućnost kretanja koju su ranije imale, nego postoji i čitava generacija stanovnika Srbije i Kosova koji vide svoj regionalni identitet, a naročito evropski identitet, kao apstraktnu ideju a ne kao način konkretnog angažovanja.

Najupadljiviji zaključak istraživanja javnog mnjenja i fokus grupa održanih na Kosovu i u Srbiji je da su kontakti u regionu u opadanju. Ovo pojačava stereotipe i duboko usađene predrasude o susedima, mada većina ispitanika prihvata potrebu za dobrim odnosima sa njima. Suprotno očekivanjima, regionalna integracija je usporena. Drugim rečima, države i narodi u regionu postaju sve više izolovani od ostatka ju-

goistočne Evrope, regiona koji je i sam suočen sa sve manjom mogućnošću da se poveže sa Evropom.

Opšti značaj slobode kretanja

Ogromni socijalni problemi koji preovlađuju kako u Srbiji, tako i na Kosovu, od visoke stope nezaposlenosti do manjka osnovnih zdravstvenih usluga, kao i mnogi drugi, često utiču na to da se sloboda kretanja vidi kao manje važan prioritet.¹⁴ Pesimizam je preovlađujuće osećanje u pogledu percepcije budućnosti Srbije: više od polovine ispitanika dovodi u pitanje pravac u kom se kreće Srbija. Situacija na Kosovu i dalje ima optimističniji ton, pa ipak postavljaju se slična pitanja. Uzimajući u obzir velike svakodnevne probleme, nije iznenađujuće da se sloboda kretanja ne spominje spontano kao problem koji najviše brine ispitanike. Generalno, nivo optimizma je izrazito povezan sa prihodima domaćinstava i sa godištem ispitanika. Studenti, eksperti i naročito poslovni ljudi, obično pripadaju grupi sa višim prihodima u odnosu na opštu populaciju i oni pokazuju veću zabrinutost za druge probleme. Bilo je značajnog slaganja da slobodu kretanja treba da uživaju svi, ne samo radi posete rođacima, već i kao neophodan preduslov da bi se stekla nova znanja o drugim kulturama.

Velika većina ispitanika procenjuje kao važne veze sa ljudima iz drugih zemalja, bilo iz EU ili iz regiona. Ovaj stav je važan jer je fundamentalno pravo na slobodu kretanja zapravo deo rešavanja širih socijalnih i ekonomskih izazova. Na primer, istraživanje pokazuje da preko dve trećine ispitanika u Srbiji veruje da bi manje striktna kontrola na graničnim prelazima ubrzala ekonomski razvoj.

Na isti način, većina ispitanika sa Kosova (90%) i iz Srbije (80%) smatra da su veze sa ljudima iz drugih zemalja važne za budućnost Srbije i Kosova. Za ispitanike sa Kosova, saradnja je ne samo termin koji razumeju eksperti već nešto što je postalo važno za sve učesnike fokus grupa i za javnost, koji smatraju da je Kosovu

¹⁴Prema istraživanjima javnog mnjenja, ispitanike i sa Kosova i iz Srbije najviše brinu socijalna pitanja, posebno nezaposlenost. U Srbiji, ispitanike u najvećoj meri brine nezaposlenost (< 60 %), nizak životni standard (< 35 %), različiti aspekti ekonomije (< 25 %) i kriminal i korupcija (16 % i 15%).

potrebna razmena iskustava sa zemljama iz regiona. Za pojedine zainteresovane grupe, kao što su studenti, eksperti i poslovni ljudi, prekogranične veze su čak i važnije u poređenju sa opštom populacijom.

Većina ispitanika iz Srbije i sa Kosova ocenjuje poboljšanje odnosa sa svim susednim državama prilično važnim za budućnost. Ispitanici iz Srbije vide trenutne odnose sa Makedonijom, Rumunijom, Bugarskom i Mađarskom kao dobre, donekle manje dobre one sa Bosnom i Hercegovinom, a kao loše sa Hrvatskom i izuzetno loše sa Kosovom i Albanijom. Ali smatra se da je unapređenje odnosa sa svim zemljama veoma važno, uz izuzetak Albanije. Na sličan način, ispitanici sa Kosova vide odnose sa svim svojim susedima kao veoma pozitivne, uz izuzetak Srbije. I dok su ovi izuzeci na obe strane zabrinjavajući, većina ispitanika bi volela da može više da putuje, ali trenutno izdavanje i priznavanje dokumenata otežava kretanje i kontakte.

Pozadina putnog i viznog režima - tri nivoa slobode kretanja

Istraživanje obavljeno za potrebe ovog izveštaja fokusiralo se na slobodu kretanja u regionu kao i u okviru EU, ali zapravo, kada se govori o slobodi kretanja u vezi sa Kosovom i Srbijom, istraživanje je utvrdilo da ima tri nivoa kretanja koji se moraju uzeti u obzir.¹⁵

- Prvo, postoji sloboda kretanja u Srbiji i na Kosovu i sloboda kretanja ka i sa Kosova i Srbije.
- Drugo, sloboda kretanja ka i sa Kosova i Srbije prema drugim zemljama u jugoistočnoj Evropi.
- I kao treće, slobodu kretanja treba posmatrati i kao mogućnost kretanja sa Kosova i iz Srbije prema zemljama EU.

Sloboda kretanja između i u okviru Kosova i Srbije

Na prvom nivou, zakoni Kosova i Srbije regulišu putne isprave i putovanja na i po Kosovu i Srbiji. Kada se posmatraju odvojeno, različiti propisi deluju prilično jednostavno i predvidljivo, ali kada se uporede jedni sa drugima, kao što je slučaj i sa propisima o trgovinskim režimima, javljaju se jasne praznine u propisima koji se međusobno dopunjavaju i one čine slobodu kretanja daleko ograničenijom nego što je to navedeno u pravnim aktima.

Na primer, legalno kretanje po Kosovu i van Kosova je u prvom redu pod kontrolom admin-

61% kosovskih Albanaca nikada nije bilo u Srbiji, a 63% stanovnika Srbije nikada nije posetilo Kosovo

stricije UN (UNMIK), kako je predviđeno Ustavnim okvirom za Privremenu Vladu Kosova. Kretanje je predmet propisa UNMIK-a i podzakonskih akata uključujući granične prelaze i liniju razdvajanja između Kosova i Srbije koja se definiše kao granica.¹⁶ Isprave UNMIK-a su validne za putovanja, ali ih vlade u regionu i u EU prihvataju na različite načine.

Situacija za stanovnike Srbije je donekle jednostavnija. Republika Srbija definiše da stanovnici Republike Srbije, bez obzira na nacionalnu pripadnost, stiču državljanstvo Republike Srbije i putna dokumenta stanovnika Srbije i Crne Gore.¹⁷ Međutim, uzimajući u obzir da važeći Zakon o državljanstvu ne definiše okolnosti koje su na snazi na teritoriji Kosova, stanovnici Kosova su u isto vreme građani i državljani Republike Srbije, prema pravnom sistemu. U praksi, ovo znači da mnogi stanovnici Kosova imaju dvostruke isprave, SCG i UNMIK-a za svoje potrebe putovanja.

Međutim, ukoliko kosovskim Albanicima istekne važnost SCG isprava, ukoliko ih izgube ili

¹⁵Videti Dodatak B za pravni pregled slobode kretanja ljudi u Srbiji i na Kosovu.

¹⁶Propis br. 2001/10, uz amandaman Propisa 2003/18.

¹⁷Zakon o državljanstvu Republike Srbije ("Službeni List SRJ" br. 24/94, 28/96, 68/2002 i "Službeni list SCG" br. 12/2005).

ne žele da ih koriste, ili imaju pogrešne informacije o njihovom korišćenju¹⁸ (35% ispitanih kosovskih Albanaca misli da je neophodno imati pasoš za posetu Srbiji) onda odlazak u Srbiju ne dolazi u obzir, jer Srbija ne priznaje isprave UNMIK-a. Ovo utiče na mogućnost Kosovara da putuju kroz Srbiju ili da prolaze kroz Srbiju u tranzitu prema trećim zemljama. Većina ispitanika, kosovskih Albanaca (56%), bez obzira na putne isprave, imaju osećaj da je putovanje u Srbiju rizično. Ovaj stav potkrepljuje činjenica da kosovski Albanci (30%) smatraju aktuelni granični režim sa Srbijom neophodnim. Oni navode strah od sumnjivih roba i ljudi koji prelaze granične prelaze.

Stanovnici Srbije, s druge strane, imaju mogućnost da putuju na Kosovo, ali većina to izbegava zbog osećaja nesigurnosti i manjka interesovanja. Na primer, većina ispitanika iz Srbije izražava želju da poseti susedne zemlje, ali većina ne bi bila spremna da ide na Kosovo (63%) ili u Albaniju (80%). Bolje informisane podgrupe bi bile spremnije na takva putovanja (55% na Kosovo i 76% u Albaniju među studentima, 55% i 65% među eksperatima, 63% i 72% među poslovnim ljudima). U isto vreme, većina ispitanika aktuelni administrativni granični režim sa Kosovom vidi kao prepreku¹⁹ - gotovo 60% smatra da granični režim sa Kosovom ima štetne posledice, dok manje od 10% smatra da je koristan.

Treba naglasiti da slobodu kretanja na samom Kosovu različite zajednice doživljavaju različito.

Sloboda kretanja je jedan od osam standarda čije se ispunjenje zahteva od Vlade Kosova; pa ipak, kosovski Srbi su još uvek suočeni sa velikim nedostatkom bezbednosti kada putuju van svojih enklava, a to je osećaj koji dele kosovski Albanci kada putuju kroz ili prema enklavama koje naseljavaju Srbi. Iako je teško proceniti stvarni stepen etnički motivisanog kriminala, percepcija nesigurnosti odvraća mnoge ne samo od putovanja na Kosovo, već i po samom Kosovu, osim kada je neophodno.

Sve percepirane i realne prepreke imaju kao posledicu da dve grupe stanovništva nemaju želju da posećuju jedna drugu, ne razumeju jedni druge i ne prepoznaju zajedničke interese.

Sloboda kretanja u jugoistočnoj Evropi

Osim problema koji su vezani za unutrašnje kretanje, stanovništvo Srbije i Kosova smatra da je kretanje van Srbije i Kosova teško. Na primer, većina ispitanika tvrdi da trenutni granični režim sa susednim zemljama ima štetne posledice. Između 40% i 50% ispitanika u Srbiji i 36% na Kosovu tvrde da trenutni granični režim sa Makedonijom i Bugarskom ima štetne posledice na njihovu privredu, obrazovanje, društveni sistem, kao i na umetnost i kulturu, u poređenju sa manje od 20% u Srbiji i 14% na Kosovu koji smatraju da su ti režimi korisni.

Što se tiče stanovnika Kosova, putne isprave koja izdaje UNMIK očigledno ne rešavaju pro-

Odnosi	Kosovski Albanci koji smatraju da je za Kosovo važno da unapredi odnose sa Srbijom	29 %
	Stanovnici Srbije koji smatraju da je za Srbiju važno da unapredi odnose sa Kosovom	58 %
Predrasude	Kosovski Albanci koji smatraju da su Srbi opasni	84 %
	Srbi koji smatraju da su kosovski Alabanci opasni	67 %
Putovanja u prošlosti	Kosovski Albanci koji nikada nisu bili u Srbiji	61 %
	Stanovnici Srbije koji nikada nisu bili na Kosovu	63 %
Želja da putuju	Kosovski Albanci koji nemaju želju da putuju u Srbiju	84 %
	Stanovnici Srbije koji nemaju želju da putuju na Kosovo	63 %

¹⁸Postoje utvrđena mesta na Kosovu na kojima se stanovnici Kosova mogu prijaviti za dobijanje novih SCG isprava, ali ona se obično ne koriste, osim od strane kosovskih Srba i drugih manjinskih grupa.

¹⁹Prelazak administrativne linije između Kosova i Srbije je moguć na devet lokacija: Pečeno brdo, Madere, Devojačka čuka, Vrapče, Medevče, Merdare, Šušnjak, Rudnica i Tabalije.

blem slobode kretanja u zemljama regiona, jer da bi ušli u neke od zemalja (Hrvatska, Bugarska, Mađarska, Rumunija i Bosna i Hercegovina) potrebna im je viza, što zahteva dosta vremena, novca i često je ishod neizvestan. Za stanovnike Srbije, putovanje po regionu postaje sve lakše sa ukidanjem viza za Hrvatsku, BiH i Makedoniju, i pored toga što moraju imati vize za putovanje u Rumuniju i verovatno uskoro i u Bugarsku, koja će morati da uspostavi vizni režim koji zahteva EU.

Istraživanja javnog mnjenja i razgovori u fokus grupama odlikavaju ove teškoće. Ispitanici iz Srbije imaju više kontakata sa ljudima iz bivših jugoslovenskih reпублиka, ispitanici sa Kosova imaju manje kontakata sa prvim susedima. Na primer, većina ispitanika iz Srbije susrela se sa pripadnicima drugih naroda iz bivše Jugoslavije, ali manje od polovine je imalo kontakt sa nekim ko je stanovnik Kosova. Približno polovina stanovništva imala je kontakte sa Bugarima, Rumunima i Mađarima, a samo 26% sa Albancima. Studenti su grupa koja ima najmanje kontakata sa populacijom na Kosovu (37%) i sa Albancima (21%). Ispitanici sa Kosova najčešće su imali kontakt sa Albancima, Srbima i Makedoncima. Ispitanici sa Kosova su najčešće putovali u Makedoniju i Albaniju.

Trenutni vizni režim, kao glavni razlog zbog kog ne putuju u susedne zemlje navodi 18% ispitanika opšte populacije u Srbiji, 23% studenata, 23% eksperata i 19% poslovnih ljudi. I dok su kao glavni razlozi zbog kojih ne putuju u susedne zemlje navedeni nedostatak novca (64%), motivisanosti (svaki treći ispitanik) i bezbednosti (svaki peti ispitanik), dobijanje neohodnih viza je tesno povezano sa drugim najčešće navedenim razlozima.

Ono što još više zabrinjava je opšti trend smanjivanja putovanja među stanovnicima Kosova i Srbije u poslednje tri godine, uglavnom zbog problema izdavanja isprava, finasijskih ili bezbednosnih razloga. Samo 15% stanovnika Srbije je u 2004. godini putovalo u neku susednu zemlju u regionu. Za razliku od Kosova, broj onih koji su putovali u susedne zemlje u poslednje tri godine se povećava,²⁰ ali te cifre su još uvek daleko ispod broja putnika u prošlosti, a desti-

nacije su takođe promenjene. Destinacije u bivšoj Jugoslaviji zamenjene su destinacijama u susednim zemljama - Mađarskoj, Rumuniji i Bugarskoj. Sve u svemu, uprkos povremenim usponima i padovima, regionalna integracija je usponena.

Nedostatak kontakta sa susedima dalje doprinosi postojećim negativnim percepcijama. Na pitanje kako bi opisali nacionalne karakteristike svojih suseda, ispitanici i sa Kosova i iz Srbije retko daju odgovor ne znam. Ovo zabrinjava,

Čak i ispitanici koji nikada nisu putovali u susedne zemlje spremno prihvataju stereotipe o svojim susedima

imajući u vidu da čak i oni koji nikada nisu imali kontakt sa osobom iz susedne zemlje spremno pripisuju svojim susedima neke od ponuđenih atributa.

Doslednost u procenama i visok nivo saglasnosti u percepcijama između opšte populacije, studenta, eksperata i poslovnih ljudi je jasan indikator jakog prisustva stereotipa. U slučaju Srbije, sa izuzetkom Makedonije i Albanije, susedne zemlje koje nisu bile deo bivše Jugoslavije ocenjuju se pozitivnije od onih koje su to bile. Makedonci, Bugari, Rumuni i Mađari dobijaju najbolje ocene kao susedi, a stanovnici Kosova (koje najmanje poznaju) ocenjuju se kao loši susedi, dok su Hrvati i Bosanci u sredini.

Ispitanici sa Kosova imaju slična mišljenja, ocenjujući Albance i Makedonce (one susede sa kojima najčešće imaju kontakt) kao najbolje, a stanovnike Srbije kao najgore. Ostali susedi uglavnom dobijaju srednje ocene, što potvrđuje preovlađujući nedostatak ličnog iskustva. Kako podaci pokazuju, ispitanici sa Kosova i iz Srbije ocenjuju susede iz zemalja u koje su najčešće putovali kao najbolje, a konzistentno najgore ocene daju jedni drugima. Moguće je da je ovaj poslednji zaključak rezultat neprekidnih rasprava i manjka informacija.

²⁰Prema ispitanicima, putovanja u 2002. iznosila su 6 %, 2003. - 11 % a 2004. - 15%.

Sloboda kretanja prema EU

Putovanja u zemlje EU su u središtu zajedničkog interesa stanovnika Srbije i Kosova. Bilo da se radi o putovanju u nove članice EU koje su u susedstvu, kao što je Mađarska, zemlje koje će uskoro postati članice, kao što su Bugarska i Rumunija, ili u bilo koju drugu zemlju EU25, dobijanje neophodnih dozvola za putovanja u ove zemlje, za nosioce SCG ili UNMIK pasoša, često je nemoguće.

Destimulativni Šengen

za Srbiju:

Za stanovnike SCG primenjuje se specijalna vizna politika zemalja Šengena, budući da zemlja pripada takozvanim trećim zemljama, čiji stanovnici moraju posedovati vizu kada ulaze u Šengen zonu. Proces dobijanja vize ograničava slobodu kretanja. Izgledi za poboljšanje situacije nisu dobri, jer se ne može sa sigurnošću reći da će vizni režim biti izmenjen, uzimajući u obzir spor proces integracije SCG u Evropu.²¹

za Kosovo:

Stanovnici Kosova koji poseduju putne isprave UNMIK-a moraju imati važeću Šengen vizu za putovanja u zemlje Šengen zone. Proces je veoma sličan onom koji moraju da prođu stanovnici SCG, osim činjenice da je u većini slučajeva otežan, jer neke zemlje (12) Šengen zone nemaju diplomatska predstavništva na Kosovu.

Na neki način, stanovnici Kosova su bili više povezani sa EU u skorijoj prošlosti. Uz mnogobrojnu albansku dijasporu u zemljama EU i značajno međunarodno prisustvo na Kosovu nakon sukoba,²² podaci pokazuju da su ispitanici sa Kosova imali više kontakata sa stanovnicima EU nego sa onima iz regiona (na primer, sa Rumunima).

Sa druge strane, Srbija ima značajno manji

procenat populacije koja je bila u prilici da se sretne sa građanima EU ili da putuje u zemlje EU. Od ukupnog broja ispitanika, 56% nikada nije putovalo u bilo koju zemlju EU, a većina onih koji jesu, činili su to u prošlosti (pre 1990.

Između 18-23% ljudi iz Srbije i 40% sa Kosova navodi da je aktuelni vizni režim glavna prepreka za putovanja u zemlje EU

godine). Samo 5% je imalo prilike da putuje u zemlje EU u toku 2003. i 2004. godine.

Mogućnost putovanja u EU nije ujednačeno raspoređena među populacijom, mada je većina stanovništva upoznata sa viznim zahtevima i propisima.²³ Kako se i moglo očekivati, eksperti i poslovni ljudi imali su više prilika da putuju u zemlje EU, samo četvrtina studenata nije nikada bila u kontaktu sa stanovnikom EU, a približno jedna trećina imala je kontakte sa ljudima iz samo jedne ili dve zemlje EU.

Pa ipak, za one koji imaju najviše šanse da putuju, neizvesnost dobijanja vize igrala je veliku ulogu u odustajanju od putovanja. Na primer, gotovo polovina opšte populacije u Srbiji (kao i 76% studenata, 70% eksperata, 54% poslovnih ljudi) navodi da su planirali da putuju u zemlje EU u poslednjih pet godina, ali nisu bili u mogućnosti. Većina je navela nedostatak novca kao glavni razlog za odustajanje od planova, ali značajan broj navodi takođe i vizni režim (35% opšte populacije, 25% studenata, 43% eksperata i 60% poslovnih ljudi).

Više od 40% ispitanika sa Kosova navode nedostatak viza kao razlog zbog koga ne putuju u zemlje EU. Stvarno iskustvo na kosovskoj strani nagoveštava da, od broja onih koji su planirali da putuju u neku zemlju EU u toku proteklih

²¹Pre svega, neophodno je uspostaviti efikasne i funkcionalne mehanizme koordinacije institucija u SCG, na nivou zemalja članica i na nivou državne zajednice, u vezi vizne politike.

²²Egzodus više od jednog miliona Albanaca za vreme sukoba 1999. godine i veliki naponi međunarodne zajednice da pruži pomoć, rezultirali su brojnim kontaktima Albanaca sa EU.

²³Većina populacije upoznata je sa viznim režimima za susedne i zemlje EU. Većina je svesna da je viza neophodna za sve zemlje EU (69% ispitanika iz Srbije i 78% ispitanika sa Kosova, 81% i 89% studenta iz Srbije i sa Kosova, 84% i 92% eksperata, 90% i 94% poslovnih ljudi).

pet godina, 48% nije bilo u mogućnosti da putuje. Kada se pogleda analiza specifičnih segmenta populacije, teškoće su još jasnije - odbijanje vize navodi 60% studenata, 53% eksperata i 55% poslovnih ljudi.

Predstava o postojećim teškoćama dodatno doprinosi ovom delimično samonametnutom getu. Iako 11% populacije Srbije ima iskustvo sa odbijanjem viza, većina smatra da je prosečnoj

A. Z., student iz Beograda, bio je primljen na studije švedskog, kao stranog jezika na Folkuniversitetet u Stokholmu. Redovne studije trebalo je da traju od jula 2005. do januara 2006. godine i sastojale bi se od 60 akademskih sati u periodu od 4 nedelje, po ceni od 4,500 SEK. A. Z. je podneo švedskoj Ambasadi u Beogradu sva potrebna dokumenta, uključujući i potvrdu o posedovanju nekretnina. Zahtev za izdavanje vize mu je odbijen bez objašnjenja ili pouke o pravnom leku

osobi teško da obezbedi vizu za neku od EU zemalja. Procenat ispitanika sa Kosova koji su odbijeni za EU vize je nešto veći od 24%, dok postoji generalna saglasnost da je veoma teško dobiti vizu. Visoki procenti ilustruju da postoji jasno izraženo mišljenje o poteškoćama vezanim za dobijanje vize, bez obzira na lično iskustvo. Ovo je naročito tačno u slučaju studenata; stiće se utisak da ova grupa izaziva najviše podozrenja kod imigracionih vlasti u zapadnim zemljama, pa zato studenti imaju najviše teškoća da obezbede vizu. Dobijeni rezultati pokazuju da

82% svih ispitanika u Srbiji i 78% kosovskih Albanaca smatra da je teško dobiti vizu za zemlje EU; 72% ispitanika iz Srbije i 84% sa Kosova smatra da je glavni problem pribavljanje dokumentacije koja je neophodna za podnošenje zahteva za izdavanje vize; 69% ispitanika iz Srbije i 58% sa Kosova tvrde da je glavni problem nedostatak novca.

Prema mišljenju ispitanika i sa Kosova i iz Srbije, potrebna dokumentacija i novac su najvažniji elementi u dobijanju vize, dok je, po njihovom mišljenju, odnos službenika u ambasadi od najmanje važnosti. Pribavljanje neohodne dokumentacije (dugačka procedura) i čekanje u redovima da bi se prijavili za vizu, ocenjeni su kao

V. B. je primljena u februaru 2003. godine na studije klavira na Hochschule für Musik Detmold Abteilung Munster. Trebalo je da započne studije u oktobru iste godine. Od trenutka kada je primljena na studije do kraja septembra, kontinuirano se prijavljivala za vizu i odbijana bez daljih objašnjenja. Na kraju, izgubila je mogućnost da pohađa studije u eminentnoj instituciji koja pruža obrazovanje najvišeg nivoa

teški od strane skoro polovine opšte populacije, kao i od značajno visokog procenta studenata, eksperata i poslovnih ljudi. Poslednje tri grupe smatraju da je najteži deo procedure čekanje u redovima za dobijanje viza, verovatno iz straha da neće ispuniti svoje druge obaveze i zbog često ponižavajuće procedure i postupaka sa kojima su lično suočeni.

Ove teškoće dovode do potrage za alternativ-

nim identifikacionim ispravama, bilo se radi o nosiocu UNMIK pasoša koji pribavlja SCG dokumenta mimo leglanih kanala, ili nosiocu SCG pasoša koji pribavlja pasoš susednih zemalja sa koje imaju širi pristup EU25. Sve ovo doprinosi nedovoljno efikasnom nadgledanju kretanja ljudi i ide u prilog sve većoj tendenciji EU da bude „Tvrđava Evropa”.

Nažalost, nije iznenađujuće da je dobijanje šengenske vize težak zadatak, čak i kada se traži radi nastavljanja školovanja. Pa ipak, najčešće bivaju odbijeni upravo oni koji imaju glavnu ulogu u promenama i integraciji regiona i koji najčešće traže vize. To je praksa koja je u suprotnosti sa direktivom Evropskog saveta koja se odnosi na promovisanje pokretljivosti pripadnika trećih zemalja prema Zajednici radi studiranja i usavršavanja.²⁴

U skladu s tim, ne iznenađuje da su posledice viznog režima sa zemljama EU bile procenjene kao štetne gotovo jednoglasno od strane svih ispitanika sa Kosova i iz Srbije, u svim oblastima - od ekonomije do sporta. Većina ljudi navodi da bi za njih lično bilo od velike važnosti ako ne bi morali da imaju vizu za posetu susednim zemljama, a još više ako to ne bi važilo ni za odlazak u zemlje EU.

Najvažnija korist od bezviznog putovanja po regionu i po zemljama EU je praktične prirode (veće mogućnosti putovanja, češće posete prijateljima i rođacima, ušteda vremena itd), ali tu su i opšte vrednosti (veća sloboda kretanja, osećaj pripadnosti građanima sveta, veće mogućnosti za razvoj društva) i važne profesionalne/poslovne mogućnosti. Iako su pragmatični razlozi najčešće navođeni, značajan procenat ispitanika isticao je opšte vrednosti i profesionalne razloge kao najvažnije. Putovanja bez viza u EU i susedne zemlje imala bi najveću vrednost za mlađi deo populacije.

Postoji visoka saglasnost među opštom populacijom da su najveći gubitnici zbog sadašnjeg viznog režima ljudi koji imaju rođake ili prijatelje u susednim zemljama ili u EU. Studenti, eksperti i poslovni ljudi često vide sebe kao najveće gubitnike u trenutnom viznom režimu sa susednim zemljama, sa naglaskom na zemlje EU.

²⁴U Direktivi Evropskog saveta 2004/114/EC se kaže :

(6) Jedan od ciljeva akcije Zajednice u oblasti obrazovanja je da promoviše Evropu kao celinu, kao svetski centar vrhunskih studija i profesionalnog usavršavanja. Promovisanje pokretljivosti pripadnika trećih zemalja prema Zajednici radi studija je ključni faktor ove strategije. Deo toga je i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemalja članica o uslovima ulaska i boravka građana trećih zemalja.

I NEKE OD POSLEDICA...

Uticao različitih percepcija

Aktuelni granični režim i manjak pravne usaglašenosti o kretanju između Kosova i Srbije otežava slobodu kretanja svih stanovnika Kosova i Srbije. To doprinosi jednoj od najvećih protivurečnosti u stavovima iznetim u istraživanju, koja se odnose na bezbednost putovanja ili na održavanje nepromenjenog stanja. Osećaj nesigurnosti pri putovanjima na Kosovo ili u Srbiju, kao i nesigurnosti manjina na Kosovu, zajedno sa nejasnom graničnom politikom doprinose osećaju stanovnika Kosova da sadašnji granični režim ima zaštitnu ulogu, dok stanovnici Srbije isti vide kao prepreku.

Tržište lažnih isprava

Na kosovskoj strani, pasoši UNMIK-a nisu tako korisni kao SCG pasoš, SCG pasoš nije tako koristan kao hrvatski pasoš, i tako dalje. Činjenica da Srbija ne priznaje pasoše UNMIK-a, zajedno sa još uvek stigmatizovanim statusom SCG pasoša, rade u korist sivog tržišta putnih dokumenata. Ovo ne koristi bilo kojoj vladi u regionu u njihovim pokušajima da dostignu standarde EU u izdavanju ličnih isprava.

Usporavanje regionalne integracije

Broj ljudi koji su putovali u susedne zemlje u protekle tri godine se povećava, ali cifre su još uvek daleko ispod broja putnika u prošlosti, a destinacije su takođe različite. Regionalna integracija kao preduslov za širi proces evropskih integracija se usporava. Dramatičano opadanje komunikacije u regionu i usporavanje regionalne saradnje su očigledni. Većina stanovnika Srbije i Kosova nije u skorije vreme putovala u bilo koju od zemalja regiona. Ovo nije dobar znak u smislu upoznavanja i interakcije sa susedima.

Pod datim okolnostima, a paralelno sa regionalnom getoizacijom, prisustvo negativnih stereotipa i predrasuda je veoma jako. Oni ne mogu biti prevaziđeni bez komunikacije. Situacija će se teško menjati u uslovima izolacije.

Negativnost stvara negativnost

Društveni pesimizam je preovlađujuće osećanje u regionu, a posebno u Srbiji. U isto vreme, ispitanici su u velikoj meri svesni važnosti veza sa ljudima iz drugih zemalja (i regionalno i u okviru EU). Ljudi koji su imali prilike da više putuju, imaju veću dozu optimizma u pogledu budućnosti zemlje. I dok su oni koji su imali mogućnosti da putuju verovatno imali bolje obrazovanje i društveno-ekonomski status, ovo je dobar indikator kako slobodno putovanje može da utiče na stavove populacije. I obratno, ograničenje mogućnosti putovanja dalje podgreva osećaj većine populacije na Kosovu i u Srbiji da budućnost ima malo toga pozitivnog da im ponudi.

Negativna selekcija u slobodi kretanja

Odvraćanje od putovanja ili obeshrabrivanje onih koji žele da putuju, kao što su poslovni ljudi, studenti i oni sa legitimnim porodičnim ili profesionalnim razlozima, dalje umanjuje šanse mirnije tokove razvoja i evropskih integracija za društva Srbije i Kosova. Većina ispitanika oseća da su oni najveći gubitnici u trenutnom graničnom režimu, dok su najveći dobitnici krijumčari, korumpirani carinski službenici i političari. Oni koji se najčešće navode kao gubitnici su mladi ljudi. Bez promene ove negativne selekcije, nema mnogo podsticaja da se igra prema pravilima da bi se ostvario napredak.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nemogućnost stanovnika da putuju između Kosova i Srbije, u regionu i van njega, doprinosi održavanju stereotipa, pesimizmu i teškoj finansijskoj realnosti. Istraživanje navodi na zaključak da postoje uznemirujući trendovi u Srbiji, na Kosovu i šire gledano, u regionu. Svakodnevna briga oko preživljavanja i opšti osećaj pesimizma u pogledu budućnosti su dominantna osećanja. Region koji je prošao kroz rat i preseljenja stanovništva i dalje se dezintegriše na mnogim drugim nivoima. Duboko usađeni stereotipi preovlađuju zbog manjka informacija i komunikacije.

Stanovnici Srbije slažu se da je veoma važno osnažiti veze i saradnju u regionu i sa EU. Međutim, sve manje važnosti se pridaje uklanjanju regionalnih barijera. Kao rezultat, stanovnici Srbije se sve više upoznaju sa svojim severnim susedima, istovremeno razvijajući sve veću distancu prema drugim susedima iz bivše Jugoslavije. Situacija na Kosovu je slična, stanovnici se upoznaju sa svojim južnim susedima i onima iz EU, više nego sa svojim severnim susedima. Uz to, nepostojanje razvijene regionalne infrastrukture dalje otežava kretanje ljudi po regionu.

Vizni režim EU je problem iz nekoliko razloga: profesionalni i poslovni razlozi, praktični razlozi i prepreke u stvaranju zajedničkih vrednosti. Ovaj poslednji razlog može se opisati kao osećaj pripadnosti svetu, zajednička evropska perspektiva i zainteresovanost za demokratski i ekonomski razvoj regiona. Ljudi se i dalje osećaju zarobljenim u okviru svojih granica, a bez mogućnosti da žive kao deo Evrope. Tako će zajednica evropskih vrednosti i dalje biti samo retoričko pitanje, a ne realnost za većinu stanovnika Srbije i Kosova.

Imajući na umu prethodne zaključke, preporučujemo:

Zvaničnicima u Beogradu i Prištini...

Kretanje između Srbije i Kosova

Raskorak u stavovima između ispitanika sa Kosova i iz Srbije nagoveštava da obe vlade moraju imati političku volju da reše praktične probleme koji otežavaju trenutno kretanje ljudi unutar i između Kosova i Srbije. Postoji očigledan zajednički interes u regulisanju izdavanja i priznavanja ličnih dokumenata, koji je od presudne važnosti za slobodu kretanja ljudi, sprečavanje ilegalnih migracija i trgovine ljudima, kao i za unapređenje položaja Kosova i Srbije u pregovorima sa EU.

■ **Sloboda kretanja ljudi treba da postane tehničko, a ne političko pitanje u pregovorima o statusu Kosova:** Dijalog između vlasti u Srbiji i na Kosovu o harmonizaciji domaćih zakona sa evropskim zakonima o slobodi kretanja mora da započne što pre, a na ovo treba gledati kao na dopunu, a ne kao na rezultat pregovora o statusu Kosova. U ovom smislu, pozivamo obe vlade da:

- Usvoje novi paket zakonskih propisa (iz oblasti viznog režima, migracija, azila i integrisanog upravljanja granicama i informacionim sistemima), prema evropskim standardima i da razviju plan reformi koji bi se primenjivao od strane srpskih i kosovskih vlasti simultano sa pregovorima o statusu.

■ **Priznavanje isprava UNMIK-a:** Stanovnici Kosova su sputani svojim putnim ispravama. Odbijanje Srbije da prizna putne isprave UNMIK-a je daleko najveći problem. Priznavanje ovih isprava od strane Srbije bi u velikoj meri olakšalo putovanja između Kosova i Srbije i unutar ove dve teritorije (ove isprave su već priznate od strane drugih zemalja u regionu).

Koraci prema postizanju ovog cilja uključuju:

- Zakonodavstvo Republike Srbije treba prilagoditi na taj način da odrazi stvarne okolnosti, kroz usvajanje novih zakona o pasošima i državljanstvu.
- Priznavanje isprava UNMIK-a od strane Republike Srbije.
- Jasne recipročne mere kosovskih vlasti da bi se unapredila sigurnost kosovskih Srba i drugih manjina, kao i Srba koji ulaze i ostaju na teritoriji Kosova.

■ **Uvođenje biometrijskih identifikacionih isprava:** Iskustvo iz Bugarske i Rumunije pokazuje da uvođenje strožih standarda za lične isprave može značajno doprineti ponovnom razmatranju viznog režima od strane EU. Pozivamo Srbiju i Kosovo da iskoriste i izvuku pouku iz pozitivnog iskustva susednih zemalja koje su napravile jasan napredak na polju granične kontrole, viza i regionalne saradnje, što im je omogućilo da budu stavljene na belu šengensku listu.

Vladama u regionu jugoistočne Evrope...

■ **Olakšavanje viznog režima u regionu:** Olakšice za putovanja po regionu, na osnovu aktuelnih UNMIK-ovih i SCG viznih zahteva, trebalo bi da bude prioritet za vlade u regionu kao demonstracija podrške regionalnim i evropskim integracijama. Ukidanje dugotrajne i skupe procedure procesuiranja viza za putovanja u susedne zemlje trebalo bi da u velikoj meri doprinese povećanju broja putovanja u regionu jugoistočne Evrope.²⁵

- Zemlje u regionu, koje su podvrgnute striktnom viznom režimu EU, trebalo bi da naprave zajednički front i platformu za liberalizaciju kretanja unutar regiona i u odnosima regiona prema EU.

■ **Regionalna podrška liberalizaciji viznog režima EU:** region jugoistočne Evrope u celini bi

²⁵Autori potpuno podržavaju nedavnu preporuku CEPS-a „o razvijanju regionalnih šengenskih aranžmana, kojima bi čitav region jugoistočne Evrope, bilo da se radi o zemljama članicama ili ne, postao oblast bez viza”. CEPS Neighborhood Watch, Broj 9, oktobar 2005, kao i slični stavovi izneti u upravo objavljenom izveštaju Međunarodne krizne grupe (ICG).

imao koristi ukoliko bi se geto unutar geta rasformirao. Zbog toga apelujemo na zemlje regiona (posebno na zemlje članice EU - Mađarsku, Grčku i dr) da podrže stanovnike Srbije i Crne Gore i Kosova u njihovim zalaganjima za liberalizaciju viznog režima EU.

- **Podrška vlada u regionu široj interakciji socijalnih grupa:** Vlade u regionu trebalo bi da podrže i podstaknu svoje obrazovne i kulturne institucije da ostvaruju kontakt sa svojim kolegama iz regiona. Najvažnija grupa sa kojom treba uspostaviti kontakte su mladi, pošto oni pokazuju najveću spremnost da odbace stereotipe. Jednostavne mere kao što su organizovanje grupnih putovanja, bile bi korak prema stvaranju regionalnog razumevanja. Ovim problemom trebalo bi se baviti kroz bolju komunikaciju i identifikovanje zajedničkih interesa u različitim oblastima i kroz jačanje regionalnog konteksta za rešavanje zajedničkih problema. Regionalne vlade takođe mogu podržati i inicirati projekte od regionalnog interesa na nivou vlada, nevladinih organizacija i univerziteta.

Vladama EU...

- **Podrška tehničkim procesima harmonizacije viznih režima paralelno sa početkom pregovora o statusu:** Obezbediti jasne mehanizme da bi se pregovori o statusu fokusirali na harmonizaciju viza za Kosovo i Srbiju, kao deo izgradnje međusobnog poverenja u ranoj fazi pregovora.
- **Usvajanje politike pozitivne diskriminacije prilikom izdavanja EU viza:** Stanovnici regiona ne bi trebalo da budu kažnjeni zbog ponašanja kriminalnih grupa u njihovim društvima i uskraćeni za slobodu kretanja u zemaljama EU.²⁶ U skladu s tim, apelujemo na EU da uvede politiku „pametnih viza” za Srbiju i Kosovo, kojom bi se prednost davala studentima, poslovnim ljudima i onima koji

će biti ključ za izgradnju svojih zemalja. Manje striktan vizni režim EU zemalja - posebno za eksperte, poslovne ljude i studente pomogao bi u ublažavanju osećaja izolacije, a olakšao i ubrzao proces evropskih integracija u regionu. Perspektiva slobodnog kretanja ljudi (čak i nekih glavnih ciljnih grupa) po regionu i u EU bi bila od velike pomoći za unapređenje kontrole granica i smanjenje ilegalnih tokova roba i ljudi.

- **Pružanje tehničke i finansijske podrške za unapređenje viznog režima:** Uvođenje biometrijskih ličnih karti i drugih vidova kontrole u režimu prelaska granice i viznom režimu, zahtevaće značajnu podršku zemalja EU. Ovim želimo da ohrabrimo EU, da bilo pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost ili drugih regionalnih mehanizama, pomogne u paralelnoj harmonizaciji i unapređivanju u ovoj oblasti.

²⁶Kako je zaključila Međunarodna komisija za Balkan u svom Izveštaju „Balkan u evropskoj budućnosti”, objavljenom 2005: "Politika 'pametnih viza' EU koja otvara granice za omladinu i poslovne ljude sa Balkana, a zatvara ih za kriminalce, treba da bude u samom centru politike koja će mobilisati podršku za izgradnju zemalja članica EU na Balkanu."

■ ZAKLJUČAK

Zidovi Balkana su legendarni, bilo da su to kameni zidovi Kosova ili plotovi u Vojvodini. Ovi zidovi imaju svoju svrhu i nisu, sami po sebi, problem. Pa ipak, barijere i režimi koji navodno štite i pomažu, zapravo otežavaju međusobne veze neophodne za razvoj evropske i regionalne integracije.

Odsustvo slobodne trgovine ograničilo je trgovinu i ekonomske šanse regiona, pružajući malo motivacije za legalan transfer roba, odgovornu carinsku i graničnu službu, ili za rast tako potrebnih poslovnih aktivnosti u regionu. U isto vreme, nemogućnost stanovnika Srbije i Kosova da putuju po Kosovu i Srbiji, po celom regionu i EU, pojačava mentalitet geta, koji podstiče nacionalni ekstremizam i populizam, pružajući veći podstrek podelama u regionalnim odnosima, nego konstruktivnim vezama zasnovanim na zajedničkim interesima.

Početak pregovora o statusu Kosova je istorijska šansa da se izgrade putevi koji će spajati, a ne zidovi koji će razdvajati. Na ove pregovore treba gledati kao na otvaranje šireg procesa pregovora oko zajedničkih interesa u oblasti trgovine i kretanja ljudi. Pošto će pregovori o statusu verovatno biti deo dugotrajnog procesa, veoma je važno da i Srbija i Kosovo preuzmu svoj deo odgovornosti za čorosokak u kom se trenutno nalaze sloboda kretanja roba i ljudi. Pregovori o statusu će se najverovatnije odvijati u fazama, čiji ishod neće biti obeležen pristrasnim rešenjima u korist jedne ili druge strane. To ukazuje da bi nepromenjeno stanje u oblasti viznih i trgovinskih režima moglo doprineti ugrožavanju napretka koji bi pregovori o statusu trebalo da donesu.

Zato je od ključnog značaja politička volja da se izmene i isprave nedoslednosti koje postoje u sadašnjem trgovinskom i viznom režimu i da to pre svega učine vlade Kosova i Srbije. Ali ona mora biti podržana jasnom spremnošću regiona da prihvati i pomogne Kosovu i Srbiji u naporima za širim regionalnim integracijama i za postizanjem evropskih standarda. EU i međunarodna zajednica imaju i dalje ulogu ključnih igrača u povećanju sloboda u regionu. Podrška da se pregovarački proces ostvari kao proces sa jasnim ciljevima i regionalnim dobitnicima, poslužiće na najbolji način interesima Srbije, Kosova, zemalja jugoistočne Evrope i same EU. Iskoristiti pregovore o statusu da bi se prevazišao status quo je od presudne važnosti za rušenje geta u okviru balkanskog geta.

■ DODATAK A

Prvih 10 grupa proizvoda u trgovini između Kosova i Srbije u 2004. i prvom kvartalu 2005. god. u 000'euro					
Uvoz Kosova iz Srbije			Izvoz Kosova u Srbiju		
Br.	Grupa proizvoda	2004 - godišnje	Br.	Grupa proizvoda	2004 - godišnje
1	Blokovi i cigle	16,236	1	Vino	725
2	Pšenica i brašno	10,946	2	Tepisi	646
3	Đubrivo	9,025	3	Grejna tela	609
4	Osvežavajuća pića	8,376	4	Staro gvožđe	463
5	Drugi građevinski materijal	7,712	5	Lekovi	404
6	Cement i kreč	6,324	6	Nameštaj	189
7	Crep	6,322	7	Amortizeri	184
8	Plastični proizvodi	4,929	8	Oprema za snimanje i drugo	150
9	Kukuruz i hrana za životinje	4,225	9	Gvozdene cevi	127
10	Higijenski proizvodi	2,344	10	Stari papir	77

Izvor: UNMIK-ova carinska baza podataka

DODATAK B

■ PRAVNI PREGLED SLOBODE KRETANJA

Pravni okvir slobode kretanja na Kosovu

Postoji brojno skromna, ali jasna, pravna osnova koja se tiče kretanja osoba na Kosovo i sa Kosova. Prema Ustavnom Okviru¹ pitanje kretanja lica spada u nadležnost međunarodne administracije (Ujedinjene nacije). U svetlu ovakvog ustanovnog rešenja, kretanje osoba sa Kosova i na Kosovu reguliše se propisima UNMIK-a i podzakonskim aktima. U vezi sa podelom odgovornosti civilnih i bezbednosnih sektora međunarodne administracije, specijalni predstavnik generalnog sekretara UN u dogovoru sa glavnokomandujućim KFOR-a i policijskim komesarom UNMIK-a određuje autorizovane granične prelaze.

Prema Propisu br. 2001/10,² linija razgraničenja između Kosova i Srbije je klasifikovana kao granica i prelaz van nje krivično je kažnjiv. Propis br. 2005/16 je ključni pravni akt koji detaljno reguliše kretanje ljudi na Kosovu i sa Kosova, uključujući i one koji prelaze preko prelaza duž granice sa Srbijom. Ovaj akt utvrđuje uslove koji moraju biti ispunjeni pri ulasku na Kosovo, različite kategorije ulazaka i boravka, pouke za slučaj zabrane ulaska itd. Uz to Propis detaljno opisuje uslove za status izbeglica i slična pitanja.

Prethodno pomenut Propis (2005/16) detaljno navodi lica koje mogu ući na Kosovo i imati neograničeni boravak, uključujući i ona koji su nosioci putne isprave UNMIK-a, nosioci lične karte koja dokazuje da je lice stanovnik Kosova, član porodice, lica ispod 18 godina ili supružnik, ili osobe koje imaju ovlašćenje nadležnih vlasti da mogu neograničeno da borave na Kosovu. Uz ovo Propis navodi još jednu kategoriju osoba bez praktične razlike u vezi njihovog ulaska i prava da neograničeno borave na Kosovu u odnosu na one kategorije

koje su već spomenute – svi oni koji imaju putnu ispravu ili ličnu kartu Državne Zajednice Srbije i Crne Gore praktično imaju ista prava kao stanovnici Kosova.

Sve druge kategorije osoba mogu, u trenutku ulaska, tražiti odobrenje da ostanu i privremeno borave na Kosovu. Dok Propis 2005/16 utvrđuje uslove koje takve kategorije treba da ispune, on takođe navodi okvir koji upravlja diskrecionim pravom graničnih službenika i temelj na osnovu kog izvesne radnje vazane za ulazak na Kosovo i kretanje po Kosovu mogu da budu uskraćene. Pravni lek se garantuje onima kojima se uskrati ulazak ili odobrenje da uđu i ostanu na Kosovu, onima kojima je uskraćen ili ukinut izbeglički status, ili licima čija su putna dokumenta zaplenjena. Sve pomenute kategorije imaju pravo da donete odluke budu razmotrene od strane suda.

Pravni okvir slobode kretanja u Srbiji

Propisi Državne zajednice Srbije i Crne Gore (SCG) i Republike Srbije koji se odnose na slobodu kretanja su: Zakon o državljanstvu, Zakon o putnim ispravama jugoslovenskih državljana, Zakon o kretanju i boravku stranaca, Zakon o azilu SCG, Uredba o kontroli prelaska administrativne linije.

Zakon o državljanstvu Republike Srbije (Službeni List SRJ, br. 24/94, 28/96, 68/2002, Službeni List SCG br.12/2005) definiše da građani Republike Srbije, bez obzira na etničku pripadnost, stiču državljanstvo Republike Srbije poreklom, rođenjem na teritoriji Republike Srbije, prijemom i prema međunarodnim ugovorima. Do prestanka državljanstva dolazi otpustom, odricanjem, sticanjem državljanstva druge države članice i prema međunarodnim ugovorima. Uzimajući u obzir da aktuelni Zakon o državljanstvu ne definiše okolnosti koje postoje na teritoriji Kosova, može se smatrati da su, u pravnom poretku, građani Kosova u isto vreme građani i državljani Republike

¹Propis br.2001/9 Ustavnog okvira za Privremenu vladu Kosova.

²Amandman Propisa 2003/18.

Srbije, osim ako nije došlo do nekog od razloga za prestanak državljanstva. Ovo praktično znači da kao građani Republike Srbije oni imaju pravo da se slobodno kreću i sva druga ustavom i zakonom garantovana prava.

Zakon o putnim ispravama jugoslovenskih građana (Službeni List SRJ br. 24/94, 28/96, 68/2002, i Službeni List SCG br. 12/2005) reguliše pitanja putnih isprava i viza za jugoslovenske građane koji putuju u inostranstvo, vrste putnih isprava i viza i način njihovog izdavanja.

Član 15. Zakona utvrđuje da organ unutrašnjih poslova izdaje pasoš, grupni pasoš i vize saglasno propisima. Ovaj organ izdaje pasoše čiji je rok važenja deset godina. Dokumenta koja građanin lično mora da podnese Ministarstvu unutrašnjih poslova ili diplomatsko-konzularnim predstavništvu SCG u inostranstvu su: izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu, prethodni pasoš SRJ (u slučaju da građanin poseduje takav pasoš, tj. ukoliko zahtev za uzdavanje pasoša ne podnosi po prvi put), tri fotografije i dva popunjena formulara za izdavanje putne isprave.

Pasoši se izdaju na period od 10 godina (do 14 godine), od 5 godina (vojni obveznici) i 2 godine (dečji pasoš i upis deteta u pasoš roditelja). Preduslov za dobijanje pasoša je posedovanje lične karte za koju se dokumnta moraju predati u mestu prebivališta. Ovo pitanje reguliše se Zakonom o ličnoj karti.

Organ unutrašnjih poslova u obavezi je da odgovori na prijavu u roku od 15 dana. Odbijanje zahteva je moguće u slučajevima kada se protiv podnosioca prijave za izdavanje putne isprave vodi krivični postupak, ukoliko je lice osuđeno na безусловnu kaznu zatvora dužu od tri meseca, ukoliko je licu bila uskraćena sloboda kretanja radi sprečavanja epidemije i, ukoliko je to neophodno, radi odbrane zemlje u slučaju da je proglašeno ratno stanje, stanje neposredne opasnosti ili vanredno stanje.

Jugoslovenski državljani (termin u pravnoj upotrebi zapravo podrazumeva građane Državne zajednice Srbije i Crne Gore) mogu imati samo jednu putnu ispravu istog tipa. Uzima-

jući u obzir gore pomenuta rešenja iz Zakona o putnim ispravama jugoslovenskih državljana, može se uočiti da postoji jasna procedura izdavanja putnih isprava i da, u ograničenom okviru definisanom zakonom, licu koje se prijavljuje za izdavanje putne isprave taj zahtev može biti odbijen.

Kako je najveći broj javnih i matičnih knjiga sa Kosova dislociran sa teritorije Kosova, stanovnici Kosova kojima su potrebna, ili koji žele da steknu dokumenta neophodna za izdavanje pasoša, zamenu ili produženje važenja već izdatih dokumenta (ličnih karti i putnih isprava) ili žele da steknu plavi pasoš, mogu to da učine u dislociranim organizacionim jedinicama Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije koja se nalaze na teritoriji Srbije.

Za putne isprave koje izdaju diplomatsko-konzularna odeljenja SCG, naplaćuje se konzularna taksa prema Zakonu o saveznim administrativnim taksama (Službeni List SRJ br. 81/94, 61/95, 63/96, 29/97, 12/98, 59/98, 44/99, 74/99, 73/2000, 21/2001 i 71/2001).

Zakon o kretanju i boravku stranaca³ reguliše pitanja definisanja stranaca, njihovog boravka, prijavljivanje boravišta i prebivališta, isprava za dokazivanje identiteta, evidencije i nadzorne organe koji se bave ovim pitanjima (uredi za unutrašnje i spoljne poslove). Strancu može biti uskraćen ulazak u SCG (zakon koristi staro ime SFRJ), a država mu može ograničiti ili zabraniti kretanje iz razloga zaštite javnog poretka i interesa odbrane zemlje, kao i zbog razloga koji proističu iz međunarodnih odnosa.

Uredba o kontroli prelaska administrativne linije (Službeni List SRJ 41/2002) definiše mesta na kojima je dozvoljen prelazak administrativne linije. Dozvola za kretanje i boravak lica na administrativnoj liniji izdaje se samo za obradu imanja, ispašu stoke, lov i ribolov, eksploataciju šuma i drugih prirodnih bogatstava. Lice koje prelazi ili boravi na administrativnoj liniji je u obavezi da postupa u skladu sa naredbama nadležnog organa (Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije) i Združenih snaga bezbednosti.

³„Službeni List SFRJ” br. 56/80, uz dodatak amandmana objavljenih u „Službenom Listu SFRJ” br. 53/85, 30/89, 26/90; "Službeni List SRJ" br. 24/94, 28/96, 68/2002; "Službeni List SCG" br. 12/2005.

Prelazak administrativne linije između Srbije i Kosova je moguć na devet lokacija koje kontroliše Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije. Iako srpska policija kontroliše ove prelaze, kao i druge granične prelaze, koordinacija rada državnih organa i druge poslove vezane za pogranični režim obavlja Ministarstvo spoljnih poslova SCG zajedno sa ministarstvima unutrašnjih poslova republika.

Kada se razmatra grupa zakona koji se bave slobodom kretanja, neophodno je govoriti i o regulativi koja se odnosi na pitanje azila. Skupština SCG je 21. marta 2005. godine usvojila Zakon o azilu (Službeni List SCG br.12/2005) kojim se reguliše pitanje azila, stranaca, lica koja traže azil i osoba sa priznatim izbegličkim statusom. Zakon daje pravo strancima da se prijave za azil, a nadležni organ odlučuje o zahtevu u zakonom propisanom roku. Za vreme procedure odobravanja azila, zabranjena je bilo koja vrsta diskriminacije, deportacije ili vraćanja u pređašnje stanje, a sigurnost podataka se garantuje, kao i jedinstvo porodice i saradnja sa Visokim komesarijatom za izbeglice. Zakon određuje da se licima koja traže azil i izbeglim licima garantuje pravo boravka i potpuna zaštita u skladu sa zakonom, uključivanje u društvo i humanitarna zaštita, što bez sumnje doprinosi ostvarivanju prava slobode kretanja.

U oblasti viza, ključnu odluku doneo je Savet ministara SCG 29. maja 2003. godine. Odluka o ukidanju viza za ulazak i boravak u Srbiji i Crnog Gori definiše trenutnu viznu politiku SCG. Prema odluci Saveta ministara SCG, ukidaju se vize za ulazak i boravak na teritoriji SCG u periodu od 90 dana za sve putne isprave za državljane svih 25 EU zemalja, kao i državljane Švajcarske, Norveške, Islanda, Monaka, Lihtenštajna, Vatikana, Andore, San Marina, Izraela, Hrvatske, SAD, Kanade, Singapura, Republike Koreje, Australije i Novog Zelanda.



Izdavač

Freedom House
Evropski pokret u Srbiji
Kosovski institut za politička istraživanja i razvoj

Autori

Jelica Minić	Genc Krasniqi
Predrag Bjelić	Agim Demukaj
Maja Bobić	Ilir Dugolli
Svetlana Logar	Leon Malazogu
Bisera Šećeragić	Lulzim Peci
Dragan Luković	

Naslov originala

A Joint European Vision:
Free Movement for Goods and People
in Kosovo and Serbia

Prevod

Lidija Babović

Lektura

Jelica Minić
Maja Bobić

Dizajn i priprema za štampu

Miloš Sindelić

Štampa

Datapons
Skoplje, Makedonija

Tiraž

500 primeraka

