

Zbornik Instituta za kriminološka
i sociološka istraživanja
2018 / Vol. XXXVII / 2 / 179-192
Pregledni naučni rad
UDK: 341.231.14-054.73(4-672EU)
314.15.045(497.11)

VIZNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE U KONTEKSTU MIGRANTSKE KRIZE I PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

Vladimir Medović*

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

Odluka Srbije o ukidanju viza građanima pojedinih trećih država izazvala je zabrinutost Evropske unije. U zaključcima od 26. juna 2018. godine Savet EU je pozvao Srbiju da se uzdrži od odstupanja od zajedničke politike viza EU. Zaključci Saveta EU su podržani od Evropskog saveta na sastanku od 28. juna 2018. godine. Poseban razlog za zabrinutost Evropske unije predstavlja ukidanje viza za građane Irana. Iran se nalazi na migrantskoj ruti. Preko njegove teritorije prolaze izbeglice iz Avganistana i Pakistana koje se dalje kreću prema Turskoj i Evropskoj uniji. Osim toga, nakon ukidanja viza, došlo do porasta broja građana Irana koji su preko Srbije, a zatim Bosne i Hercegovine, nastavili svoj put prema EU. U ovom radu autor razmatra obaveze koje proizilaze za Srbiju na osnovu važećih međunarodnih sporazuma sa Evropskom unijom u pogledu politike viza. Takođe analizira obavezu usklađivanja srpskog zakonodavstva i politika sa zajedničkom politikom viza EU u kontekstu pristupanja EU.

KLJUČNE REČI: migrantska kriza / vize / Srbija / Evropska unija / Iran

* E-mail: medlexx@gmail.com

1. UVOD

Migrantska kriza predstavlja veliki humanitarni, bezbednosni i ekonomski izazov za sve zemlje koje se nalaze na migrantskoj ruti. Za zemlje Zapadnog Balkana koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji migrantska kriza ima i svoju pravnu i političku dimenziju. To posebno važi za Srbiju koja se nalazi u odlučujućoj fazi pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU). U godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku zemalja Zapadnog Balkana Srbija je uglavnom dobijala pohvale zbog svog odnosa prema migrantima i merama koje su državni organi preduzimali za kontrolisanje migracije prema državama članicama EU. Zbog toga je kao prilično iznenađenje došla vest o upozorenju Saveta EU zbog odstupanja Srbije od zajedničke vizne politike EU. U zaključcima od 26. juna 2018. godine Savet EU je pozvao Srbiju da se uzdrži od odstupanja od zajedničke politike viza EU. Zaključci Saveta EU su podržani od najvišeg političkog tela EU, Evropskog saveta, na sastanku od 28. juna 2018. Upozorenje organa EU se prvenstveno odnosilo na ukidanje viza za građane Irana, koji i je i sam izvoriste izbeglica koje se kreću ka EU. Zbog svoje unutrašnje i spoljne politike ova zemlja je pod najstrožim viznim režimom i restriktivnim merama EU.

Mada je ukidanje viza za građane Irana svakako najozbiljniji problem, to nije izolovani primer odstupanja od politike viza EU. U toku 2017. godine Srbija je ukinula vize za građane nekoliko zemalja koje se, najblaže rečeno, nalaze u teškoj političkoj krizi praćenoj nasiljem i oružanim sukobima, poput Burundija i Gvineje Bisao. Ako se ima u vidu da politika viza predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata u kontroli prelaska granica, sprečavanja nelegalne migracije i borbi protiv svih oblika kriminala onda je teško objašnjivo zašto je Srbija ukinula vize za građane zemalja u kojima postoji endemsko političko nasilje i gotovo da nema centralne vlasti ili postoji široko rasprostranjeno siromaštvo i korupcija. Kao što ćemo kasnije videti, u ovim slučajevima država se vodila nekim drugim kriterijumima prilikom ukidanja viza, što potencijalno može dovesti do bezbednosnih rizika ne samo u Srbiji, već i regionu. Upravo je to izazvalo zabrinutost EU, izraženu u pomenutim zaključcima Saveta EU.

U narednim poglavljima izložićemo i analizirati relevantne odluke organa Republike Srbije koje se odnose na politiku viza, posebno odluku o ukidanju viza za građane Irana i njene posledice na migrantsku krizu. Imajući u vidu da je Srbija zaključila određene međunarodne sporazume sa EU i njenim državama članicama, videćemo u kojoj meri su odluke Srbije u saglasnosti sa preuzetim obavezama. Tu pre svega mislimo na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i sporazume o viznim olakšicama i readmisiji. Takođe ćemo analizirati moguće posledice odstupanja od vizne politike EU u pomenutim slučajevima na proces pristupanja Srbije EU. Na kraju ćemo razmotriti da li odstupanje od vizne politike EU može ugroziti postojeći bezvizni režim između Srbije i EU.

2. POLITIKA VIZA REPUBLIKE SRBIJE

U skladu sa međunarodnim pravom svaka država je slobodna da kontroliše sopstvene granice i samostalno određuje uslove za ulazak državljana drugih zemalja na svoju teritoriju. U tom pogledu, svaka država u skladu sa sopstvenim interesima (bezbednosnim, ekonomskim i političkim) utvrđuje viznu politiku prema drugim zemljama.

Srbija ne poseduje poseban zakon koji se odnosi na vizni režim prema drugim državama. U trenutku pisanja ovog rada na ovu materiju se još uvek primenjuje Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), koji je donet još 2008. godine. U međuvremenu Narodna skupština Srbije je 22. marta 2018. godine donela novi Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018). Zakon je stupio na snagu 3. aprila 2018. godine, ali će početi da se primenjuje tek 3. oktobra 2018. Ni stari, ni novi Zakon o strancima ne predviđaju posebne kriterijume za ukidanje viza za građane pojedinih zemalja, već odluku o tome prepuštaju Vladi Republike Srbije. I jedan i drugi zakon predviđaju da se međunarodnim ugovorom ili odlukom Vlade može odrediti da državljani određenih zemalja mogu ulaziti u Republiku Srbiju bez vize, ukoliko ne postoje smenje predviđene zakonom.¹ Navedene smetnje odnose, međutim, samo na razloge za odbijanja ulaska pojedinih lica, a ne na ukidanje ili uvođenje viznog režima za državljane određenih zemalja.² U suštini, i jedan i drugi zakon daju potpunu slobodu Vladi da odluči o ukidanju viza za državljane određenih zemalja. Određeni izuzetak u tom pogledu predstavlja član 20. stav 2. novog Zakona o strancima koji predviđa da Vlada može odrediti da državljani određenih zemalja, ako to zahtevaju razlozi bezbednosti Srbije i njenih građana, moraju imati aerodromsku tranzitnu vizu.

U skladu sa odredbama važećeg Zakona o strancima, Vlada Republike Srbije je u toku 2017. godine donela više odluka o ukidanju viza za građane određenih zemalja. Mi ćemo se u ovom radu osvrnuti samo na one odluke koje su direktno ili indirektno od značaja za našu temu – migrantsku krizu, ili su na drugi način upitne za bezbednost države i njenih građana.

Svakako najspornija je Odluka o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran (Sl. glasnik RS, br. 79/2017) od 22. avgusta 2017. godine. Odlukom je predviđeno da državljani Irana, nosioci običnih pasoša, mogu da uđu, tranzitiraju i borave na teritoriji Srbije do trideset dana od datuma ulaska u Srbiju, u periodu od godinu dana. Ova odluka je problematična iz više razloga: bezbednosnih, političkih i pravnih. Iran se nalazi na migrantskoj rutini, koja vodi od Pakistana, Avganistana dalje na zapad. Osim toga, sve veći broj građana Irana zbog rigidne unutrašnje politike pokušava da napusti tu zemlju i nađe utočište na teritoriji EU. Na kraju, kao što ćemo kasnije videti, Iran se zbog

¹ Član 12. stav 1. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), Član 16. stav 1. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018).

² Član 11. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008), Član 15. Zakona o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018).

svoje unutrašnje i spoljne politike nalazi pod najstrožim viznim režimom i restriktivnim merama EU.

Ukidanje viza za građane Irana se u veoma kratkom roku odrazilo na veliko povećanje broja iranskih turista Srbiji. Od momenta ukidanja viza u Srbiju je samo avionom, direktnim letovima iz Teherana, došlo oko 20.000 hiljada Iranaca. Veliki deo njih se vratio nazad u Iran, ali se značajan broj Iranaca odlučio da, kao migranti, nastave put prema EU. Ono što je zanimljivo jeste da, postoji značajna razlika u broju putnika u dolaznim i povratnim letovima iz Teherana i ka Teheranu. Ta razlika iznosi oko 30% u broju putnika³. Prema nekim podacima do kojih su došle nevladine organizacije koje pružaju pomoć migrantima, kao što je Info park, ukupan broj Iranaca koji su na različite načine ušli u Srbiju od momenta ukidanja viza do početka septembra 2018. godine je znatno veći i iznosi 40.000 lica. Mnogi od Iranaca koji su kao turisti legalno ušli u Srbiju prelaze u Bosnu i Hercegovinu (BiH), odakle kao migranti pokušavaju da odu u neku od država članica EU. Neki od njih se odlučuju da zatraže azil u BiH. U poslednjih devet meseci naglo je porastao broj osoba iz Irana koji su podneli takav zahtev. U 2017. godini zahtev za azil u BiH podnelo je svega 16 lica iz Irana, a u prvih devet meseci ove godine čak njih 1.647, što je uvećanje za više od 100%.⁴ Sa druge strane, izvestan broj Iranaca se odlučuje da ostane u kampovima za migrantima u Srbiji. Taj broj je u junu 2018. godine iznosio oko 500 ljudi i za očekivati je da poraste kako vreme bude odmicalo.⁵

Kada je reč o razlozima za ukidanje viza za građane Irana, oni nisu navedeni u odluci Vlade od 22. avgusta 2017. Iz izjava pojedinih srpskih zvaničnika proizilazi da je takva odluka doneta radi podsticanja turizma, trgovine i investicija, kao i da je uzeta u obzir principijelna politika Irana u pogledu nepriznavanja nezavisnosti Kosova i Metohije.⁶

Ako su ekonomski i politički razlozi prevladali kada je reč ukidanju viza za građane Irana, u slučaju dve afričke države: Burundija i Gvineje Bisao, Srbija se izgleda vodila isključivo političkim razlozima. Vlada Republike Srbije je ukinula vize za građane Gvineje Bisao Odlukom od 8. decembra 2017. (Sl. glasnik RS br. 111/2017). Odluka o ukidanju viza za građane Burundija je doneta 24. maja 2018. (Sl. glasnik RS br. 39/2018). Obe odluke su izazvale zabrinutost EU. Za obe države je zajedničko da se nalaze u stanju unutrašnjih političkih konflikata, uz rasprostranjeno nasilje i kršenje ljudskih prava, zbog čega se obe zemlje nalaze pod sankcijama EU.⁷ Takođe, obe zemlje se nalaze na Crnoj šengenskoj listi. Ono

³ Hadžumusić, A. (2018, 7. septembar) Brojke ne lažu, BiH „trpi“ zbog dogovora Srbije i Irana, N1 dostupno na: <http://ba.n1info.com/a283467/Vijesti/Vijesti/Turisticke-vize-za-iranske-migrante.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁴ *Ibidem*.

⁵ <https://www.slobodnaevropa.org/a/iran-eu-ulazak-migranti-krijum%C4%8Dari-/29318150.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁶ Dostupno na: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19347-2018-02-26-16-05-01?lang=lat>, stranici pristupljeno 10.9.2018.

⁷ Kada je reč o Burundiju videti izveštaj Human Right Watch, dostupan na:

<https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi>, stranici pristupljeno 11.9.2018. U pogledu Gvineje Bisao videti izveštaj Saveta bezbednosti UN dostupan na:

što je zanimljivo u ovom slučaju jeste da su odluke o ukidanju viza za građane ovih zemalja koincidirale sa odlukama njihovih vlada o povlačenju priznavanja nezavisnosti Kosova i Metohije. Prvo je u novembru 2017. godine Vlada Gvineje Bisao povukla odluku o priznavanju nezavisnosti Kosova, da bi to isto učinio i Burundi u februaru 2018. godine. Ubrzo su sledile odluke o ukidanje viza za građane ovih zemalja, uprkos očiglednim bezbednosnim razlozima. Da stvar bude još konfuznija, prištinske vlasti su krajem januara 2018. godine objavile da je Gvineja Bisao ponovo priznala nezavisnost Kosova. Situacija je u tom pogledu i dalje nejasna, ali je bezvizni režim za građane Gvineje Bisao još uvek na snazi. Dakle, u slučaju ove dve afričke zemlje politički interesi su prevladali očigledne bezbednosne razloge, kao što je moguća zloupotreba putnih dokumenata koje izdaju vlasti u ovim zemljama, imajući u vidu rasprostranjenu korupciju i okolnost da zvanične vlasti ne kontrolišu u celosti situaciju u zemlji.

3. POLITIKA VIZA EU

Politika viza predstavlja jedan segmenata šengenskih pravnih tekovina: Ona je takođe jedan od ključnih elemenata Prostora slobode, bezbednosti i pravde EU, kao prostora u kome postoji sloboda kretanja ljudi, bez kontrole na unutrašnjim granicama.⁸ Jedinstvena pravila koja se odnose na vizni režim prema trećim zemljama i postupak suspenzije i izmene tog režima sadržana su u Uredbi Saveta (EZ) br. 539/2001 od 15. marta 2001, sa kasnijim izmenama i dopunama. Uredba se primenjuje u okviru Šengenskog prostora koje obuhvata 26 država.⁹ U posebnim aneksu Uredbe br. 539/2001 (Aneks I) nalazi se spisak zemalja za čije građane su potrebne tranzitne vize i vize za ulazak na teritoriju EU (tzv. Crna šengenska lista). Zemlje za čije građane nije potrebna tranzitna i ulazna viza navedene su Aneksu II Uredbe (tzv. Bela šengenska lista). Odluka o stavljanju određene zemlje na Crnu ili Belu šengensku listu donosi se za svaku zemlju pojedinačno, pri čemu se uzimaju u obzir sledeći kriterijumi: nelegalna migracija, javni poredak i bezbednost, ekonomske pogodnosti, posebno turizam i spoljna trgovina, odnosi EU sa datom zemljom pri čemu se posebno ceni stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i implikacije na regionalnu usklađenost i uzajamnost. Uzimajući u obzir postavljene kriterijume Srbija je stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine.

<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/guinea-bissau.php>, i Svetske banke dostupan na: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

⁸ Videti detaljnije D. Maravić, 2015, 63.

⁹ Članice Šengenskog prostora su 21 država članice EU: Belgija, Češka, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Holandija, Austirija, Poljska, Portugalija, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. Osim pomenutih država članica EU, članice Šengenskog prostora su na osnovu sporazuma o pridruživanju Švajcarska, Norveška i Island. Danska, članica EU, u celosti primenjuje šengenske pravne tekovina, uključujući i politiku viza, na osnovu međunarodnog sporazuma. Rumunija, Bugarska, Kpar i Hrvatska, kao članice EU, u celosti primenjuju šengenske pravne tekovina, uz izetak onog dela koji se odnosi na kontrolu unutrašnjih granica EU. Velika Britanija i Irsko, članice EU, primenjuje šengenske pravne tekovina u delu koji se odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, ali ne i u delu koji se tiče viza i kontrole unutrašnjih i spoljnih granica EU.

Kad je reč o zemljama čijim građanima je Srbija u 2017. godini ukinula vize, a koje se nalaze na migrantskoj ruti ili su i same izvor izbeglica: Iran, Gvineja Bisao, Burundi, EU je zadržala ulazne i tranzitne vize. Šta više, zbog svoje unutrašnje politike i uloge u regionalnim konfliktima Iran se nalazi pod posebno strogim viznim režimom. On je jedna od retkih država čiji građani zemlje moraju posedovati i aerodromske tranzitne vize kada avionom putuju preko država članica EU.¹⁰ Pod takvim viznim režimom uglavnom se nalaze se zemlje u kojima se vodi građanski rat ili služe kao baza za terorističke napade ili su izvor velikog broja izbeglica. Osim Irana, u toj grupi zemalja se nalaze još Avganistan, Pakistan, Kongo, Nigerija, Gana, Somalija, Eritreja i Etiopija. Kada je konkretno reč o Iranu, ova zemlja se nalazi na migrantskoj ruti, a i sama je velikoog broja izbeglica iz ratom ili oružanim sukobima zahvaćenih područja Avganistana i Iraka. Zbog rigidne unutrašnje politike i sve veći broj građana Irana se pojavljuju u EU kao tražioci azila. Na kraju, jedan od razloga za poseban vizni nadzor predstavlja i aktivna uloga Irana u konfliktima u Iraku, Siriji, Libanu, Jemenu, kao i podrška šiitskim militantnim grupama u regionu, ali i šire. Takođe treba pomenuti da je od 2011. godine EU uvela restriktivne mere prema Iranu zbog ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Te mere uključuju zabranu ulaska u EU za određene zvaničnike Irana i zamrzavanje njihovih finansijskih sredstava u EU, kao i zabranu izvoza u Iran opreme koja može biti korišćena za unutrašnju represiju i opreme za nadgledanje telekomunikacija.¹¹ Dalje, EU prema Iranu primenjuje sankcije Saveta bezbednosti UN zbog programa obogaćivanja uranijuma u svrhu proizvodnje nuklearnog oružija.¹² Nakon postizanja Sveobuhvatnog akcionog plana (tzv. Nuklearni sporazum) od 14. jula 2015. između Irana i EU, Velike Britanije, Francuske, Italije, SAD, Kine i Rusije neke od tih sankcija su privremeno ukinute.

Burundi se takođe nalazi pod sankcijama EU. Restriktivne mere se odnose na četiri zvaničnika ove zemlje zbog podrivanja demokratskih vlasti i opstrukcije napora za pronalaženje političkog rešenje sukoba, uključujući akte nasilja, represiju i podsticanje nasilja koje predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava.¹³

Zanimljivo je da je i Gvineja Bisao pod sankcijama EU. Sankcije su uvedene 2012. godine zbog oružane pobune 2010. godine i vojnog puča od 2012. godine. Sankcije predviđaju zamrzavanje fondova i ekonomskih resursa fizičkih lica, tela i entiteta čije aktivnosti su identifikovane kao pretnja miru, bezbednosti ili stabilnosti Gvineje Bisao.¹⁴ Sankcije se odnose na najviše zvaničnike Gvineje Bisao, uključujući šefa države i njegovog zamenika.¹⁵

Ono što je zajedničko za sve tri države za čije građane je Srbija ukinula vize jeste da se nalaze pod različitim vidovima restriktivnih mera EU zbog svoje unutrašnje

¹⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, stranici pristupljeno 5.9.2018.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>, stranici pristupljeno 5.9.2018.

¹² Rezolucije Saveta bezbednosti UN br.1737/2006, br. 1747/2007, br. 1803/2008, i br. 1929/2020.

¹³ Odluka Saveta EU (CFSP) br. 2017/1933 od 23.10.2017.

¹⁴ Uredba Saveta EU br. 377/2012 od 3.5.2012.

¹⁵ Odluke Saveta EU br. 2012/237/CFSP od 3.5.2012.

ili spoljne politike i ozbiljnog kršenja ljudskih prava. Osim toga, u Burundiju i Gvineji Bisao postoje građanski sukobi i pitanje je u kojoj meri zvanična vlast ima efektivnu kontrolu u državi. Zbog svoje unutrašnje politike i stanja ljudskih prava sve tri države predstavljaju izvor izbeglica, od kojih se mnoge upućuju ka EU. Iz svih ovih razloga Burundi, Gvineja Bisao i Iran se nalaze na Crnoj šengenskoj listi i njihovim građanima je potrebna viza za ulazak u EU.

4. MEĐUNARODNI SPORAZUMI IZMEĐU SRBIJE I EU OD ZNAČAJA ZA POLITIKU VIZA

Između Srbije i EU ne postoji ni jedan međunarodni sporazum koji izričito propisuje obavezu usklađivanja vizne politike Srbije sa politikom viza EU. Međutim, postoje sporazumi koji se indirektno dotiču ovog pitanja. Jedan od njih je Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koji nezakonito borave (u daljem tekstu: Sporazum o readmisiji), potpisan u Briselu 18. septembra 2007. godine. Zaključenje ovog sporazuma je bio uslov da Srbija bude stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. Novembra 2009. godine. Sporazum o readmisiji uspostavlja obavezu Srbije u pogledu readmisije državljana trećih država i lica bez državljanstva. Članom 3. Sporazuma je predviđeno da će Srbija na zahtev države članice EU prihvatiti, bez posebnih formalnosti, bilo kog državljanina treće države ili lica bez državljanstva koje ne ispunjava uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje u državi članici EU ukoliko je dokazano ili ako je moguće na osnovu podnetih *prima facie* dokaza verodostojno pretpostaviti da lice u pitanju:

- poseduje ili je u vreme ulaska posedovalo, važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije,
- je na nezakonit način i direktno ušlo na teritoriju države članice EU, nakon što je boravilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Srbije.

Ako se primeni na slučaj Irana, Sporazum o readmisiji obavezuje Srbiju da na zahtev države članice EU primi državljane Irana koji su legalno kao turisti ušli na teritoriju Srbije i sa njene teritorije nezakonito ušli na teritoriju države članice. Osim toga, takva obaveza postoji i za one državljane Irana koji su iz Srbije, preko neke treće zemlje, nezakonito ušli na teritoriju države članice, pod uslovom da su u vreme ulaska posedovali važeću vizu ili dozvolu boravka izdatu od strane Srbije. S obzirom da građanima Irana za ulazak u Srbiju nije potrebna ulazna viza i da mogu boraviti na njenoj teritoriji do 30 dana u periodu od godinu dana, smatra se da za propisani period imaju važeću vizu, odnosno dozvolu boravka izdadu od Republike Srbije. Osim toga, Srbije je u obavezi da u potpunosti primenjuje i Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak i boravak nezakonit potpisan u Beogradu 5. jula 2013. godine između Vlade Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Treba napomenuti da je Sporazum sa BiH usaglašen sa Sporazumom o readmisiji i da postavlja gotovo istovetnu obavezu za prihvatanje državljana trećih država ili lica bez državljanstva (član 3.). U suštini to znači da je ukidanjem viza prema Iranu Vlada Srbije svesno prihvatila

rizik od moguće readmisije i obaveze prihvatanja svih građana Irana koji nezakonito uđu ili borave na teritoriji država članica EU i BiH.

Nešto konkretnije obaveze u pogledu politike viza predviđa Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) potpisan 29. aprila 2008. godine. Sporazum je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine. Članom 72. SSP-a je predviđeno da će Srbija nastojati da obezbedi postepeno usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Srbija se takođe obavezala da će važeće i buduće zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno (Medović, 2016, 155). Usklađivanje će započeti na dan potpisivanja sporazuma i postepeno će se proširivati na sve pravne tekovine EU na koje upućuje sporazum do kraja prelaznog perioda od šest godina od njegovog stupanja na snagu. Predviđeno je da će u ranoj fazi usklađivanje biti usredsređeno, između ostalog, na osnovne elemente pravnih tekovina u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde. Da podsetimo, pravila o vizama spadaju u oblast Slobode, bezbednosti i pravde. To, međutim, ne podrazumeva nužno prihvatanje vizne politike EU prema trećim zemljama, već prvenstveno usklađivanje sa pravnim tekovinama EU koji se odnose na kontrolu granica, migracije, putne dokumente i njihovu zaštitu. Drugim rečima, Srbija u izvesnoj meri zadržava slobodu u pogledu vizne politike prema trećim zemljama, u skladu sa sopstvenim interesima. Međutim, ta sloboda nije apsolutna. Članom 82. SSP-a je predviđeno da će ugovorne strane saradivati u oblasti viza, kontrole granica, azila i migracija i da će utvrditi okvire za tu saradnju, uključujući regionalnu saradnju u svim oblastima. Predviđeno je da će se ta saradnja zasnivati na međusobnim konsultacijama i bliskoj koordinaciji između ugovornih strana. Saradnja će u oblasti legalnih migracija posebno biti usredsređena *na pravila ulaska* i prava i status lica kojima je odobren ulazak (Medović, 2016, 164). Dakle, iako članom 82. SSP-a nije predviđena obaveza Srbije da sledi viznu politiku EU prema trećim zemljama, od Srbije se očekuje da blisko saraduje i konsultuje se sa EU u tom pogledu, posebno u cilju kontrole migracija. To znači da bi Srbija prilikom utvrđivanja sopstvene politike viza trebalo da uzme postojeća pravila i stavove EU, naročito u situacijama kada donete odluke imaju posledice na EU i njene države članice. To je posebno slučaj sa migrantskom krizom koja predstavlja veliki izazov ne samo za EU, već i za sve zemlje u regionu koje se nalaze na migrantskoj ruti. U konkretnom slučaju, odlukama da ukine vize za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao, Srbija je sledeći sopstvene interese praktično izašla iz mehanizama predviđene saradnje. To se naročito odnosi na slučaj Irana, koji se nalazi pod sankcijama EU i pod posebno strogim viznim režimom.

SSP sadrži i odredbe koje se odnose na ilegalne migracije i readmisiju. Članom 83. SSP-a je predviđeno da će ugovorne strane saradivati u sprečavanju i kontroli ilegalnih migracija. U tom pogledu SSP predviđa potpunu primenu Sporazuma o readmisiji između Srbije i EU, ali i sporazuma o readmisiji između Srbije i zemalja učesnica Procesu stabilizacije i pridruživanja. To znači da će EU nadgledati i primenu sporazuma o readmisiji između Srbije i BiH iz 2013. Drugim rečima, eventualno kršenje neke od obaveza prema BiH ili nekoj drugoj

zemlji učesnici Procesu stabilizacije i pridruživanje, predstavlja povredu obaveza i prema EU.

5. OBAVEZA USKLAĐIVANJA POLITIKE VIZA SA VIZNOM POLITIKOM EU U PROCESU PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Srbija je kandidat za članstvo u EU od 2012. godine, a 21. januara 2014. godine započela je pregovore o pristupanju ovoj organizaciji. U toku trajanja pristupnih pregovora od Srbije se očekuje da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, kao i da progresivno uskladi svoje politike, uključujući i politiku viza, sa politkama EU.

Pregovori o politici viza se vode u okviru poglavlja 24. Pravda, sloboda i bezbednost. U skladu sa Opštim pregovaračkim okvirom EU, poglavlje 24 predstavlja jedno od tri prioriteta poglavlja koja određuju dinamiku celokupnih pristupnih pregovora. Ovo poglavlje se otvara na početku i zatvara na kraju pristupnih pregovora. Ukoliko napredak u poglavlju 24 bude u zaostatku u odnosu na celokupan napredak pregovora, i nakon što iscrpi sve raspoložive mere, Evropska komisija će, na sopstveni zahtev ili na zahtev jedne trećine država članica, predložiti da se ne otvaraju i/ili ne zatvaraju druga pregovaračka poglavlja, dok se neravnoteža o ostvarenom napretku ne otkloni. O takvom predlogu Evropske komisije, Savet EU odlučuje kvalifikovanim većinom.¹⁶

Opštim pregovaračkim okvirom EU je predviđeno da članstvo Srbije u EU podrazumeva da prilikom pristupanja EU Srbija u potpunosti prihvati celokupno pravno nasleđe u oblasti Slobode, bezbednosti i pravde, *uključujući i šengenske pravne tekovine*, izuzev dela koji se odnosi na kontrolu unutrašnjih granica EU. Ovaj deo šengenskih pravnih tekovina primenjivaće se na Srbiju tek kada Savet donese odgovarajuću odluku o tom pogledu.¹⁷

Pregovori o poglavlju 24 su otvoreni 18. jula 2016. godine. Pregovori su otvoreni na bazi pregovaračke pozicije Srbije i akonog plana Srbije za to poglavlje koji su prihvaćeni od strane EU. I EU je sa svoje strane usvojila Zajeničku pregovaračku poziciju za poglavlje 24. U pregovaračkoj poziciji EU se konstatuje da građanima izvesnog broja zemlaja (u tom momentu 13 zemalja) koje se nalaze na Crnoj šengenskoj listi nije potrebna viza kada putuju u Srbiju i poziva se Srbija da još pre pristupanja EU uskladi svoje pozitivne i negativne liste sa listama EU.¹⁸

Srbija je u svojoj Pregovaračkoj poziciji za poglavlje 24 navela da će se do kraja 2018. godine izvršiti usklađivanje sa Uredbom EU br. 539/2001, što, između ostalog, podrazumeva „ponovo uspostavljanje viznog režima sa trećim zemljama

¹⁶ Tačka 24. Opšteg pregovaračkog okvira EU, AD1/14, CONF-RS 1/14, Brisel 9. januar 2014.

¹⁷ Tačka 36. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

¹⁸ Nacrt zajedničke pozicije EU za poglavlje 24-Pravda, sloboda bezbednost, Brisel, 5. jul 2016, str. 6, dostupno na:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaračke_pozicije/PG24_Zajednička_pozicija_EU.pdf, stranici pristupljeno 12.9.2018.

u odnosu na koje postoji odstupanje vezano za listu zemalja kojima je potrebna viza za ulazak u EU“.¹⁹

Očigledno je da u međuvremenu, umesto usklađivanja sa viznom politikom EU, došlo do novog odstupanja od nje, posebno u slučajevima ukidanja viza za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao. Kakve su moguće posledice od odstupanja od pregovaračkih pozicija koje su predstavljene drugoj strani u pristupnim pregovorima? Prema pravilima međunarodnog javnog prava države i ostali subjekti međunarodnog prava su obavezni da u svim fazama zaključivanja i primene međunarodnog ugovora postupaju u skladu sa načelom dobre vere. To, između ostalog, podrazumeva da izjave i predlozi koji se daju tokom pregovora o zaključivanju međunarodnog ugovora moraju biti ozbiljni i odgovorni. Ovo se posebno na izjave koje su programskog karaktera u kojima se izlažu osnovna načela na osnovu kojih će se voditi pregovori. Sa druge strane, pravila međunarodnog javnog prava ne idu toliko daleko da bi se moglo smatrati da izjave date u toku pregovora stvaraju međunarodno-pravnu obavezu prema drugoj strani, dok ugovor još nije zaključen. Uostalom i sam Opšti pregovarački okvir EU predviđa, kao jedno osnovnih načela na osnovu kojih će se pregovori voditi, da *ništa nije dogovoreno dok sve ne bude dogovoreno*.²⁰ Iapk, takve izjave stvaraju kod druge strane opravdano očekivanje da će onaj ko ih je dao postupati u skladu sa tim izjavama. Kršenje datih obećanja predstavlja legitiman razlog za drugu stranu da odloži pregovora do ispunjenja zahteva, ili da izvrši odgovarajuće promene u svojoj pregovaračkoj poziciji kako bi se prilagodila novonastaloj situaciji, ili čak da se povuče iz pregovora. U konkretnom slučaju odstupanje od prihvaćene pregovaračke pozicije i novo odstupanje od vizne politike EU moglo bi da uspori pregovore u okviru poglavlja 24. Imajući u vidu da se radi o jednom od prioriternih poglavlja to bi za posledicu moglo imati usporavanje celokupnih pristupnih pregovora, posebno u slučaju povećanja broja izbeglica iz Irana, ili drugih zemalja sa Crne šengenske liste, koji u Srbiju stižu kao turisti.

6. OBAVEZE KOJE PROIZILAZE ZA SRBIJU IZ UREDBE SAVETA BR. 1244/2009

U okviru ovog poglavlja ćemo razmotriti da li dalje odstupanje od vizne politike EU može ugroziti bezvizni režim koji Srbija ima sa EU. Da podsetimo Srbija je stavljena na Belu šengensku listu Uredbom Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine kojom je izmenjena Uredba br. 539/2001. U preambuli Uredbe 1244/2009 se konstatuje da su Srbija i EU zaključile sporazume o viznim olakšicama i readmisiji, kao i da je Srbija ispunila sve zahteve za uvođenje

¹⁹ Predlog pregovaračke Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 24-„Pravda, sloboda bezbednost“, Beograd, 2016, str. 36, dostupno na:

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pre_govaracka_pozicija_srbije\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pre_govaracka_pozicija_srbije(1).pdf), stranici pristupljeno 12.9.2018.

²⁰ Tačka 41. Opšteg pregovaračkog okvira EU.

beviznog režima iz Mape puta za viznu liberalizaciju. Međutim, ova odluka može biti preispitana ukoliko Srbije više ne bude ispunjavala kriterijume za stavljanje na Belu šengensku listu. Osnovnom uredbom br. 539/2001 predviđen je mehanizam za suspenziju bezviznog režima. Članom 1a, stav 2b. ove uredbe je predviđeno da će Evropska komisija pratiti ispunjavanje kriterijuma na osnovu kojih je odobren bezvizni režim za datu zemlju.²¹ U tom smislu Evropska komisija će posebno pratiti ispunjavanje svih uslova koji su proizašli iz pregovora o viznoj liberalizaciji, odnosno u slučaju Srbije, Mape puta za viznu liberalizaciju.²² Mada Mapa puta ne sadrži eksplicitnu obavezu usklađivanja sa viznom politikom EU, ona predviđe značajne obaveze koje se odnose na upravljanje migracijama. Te obaveze se posebno odnose na kontrolu i mehanizme za praćenje migracija i propise o ulasku i boravku stranaca. Stoga bi značajno odstupanje od politike viza EU koje bi rezultiralo naglim povećanjem broja migranata iz trećih zemalja u državama članicama EU, koji u Srbiju ulaze bez viza, moglo biti smatrano povredom preuzetih obaveza iz Mape puta. U periodu od sedam godina nakon stavljanja na Belu šengensku listu, Evropska komisija je obavezna da najmanje jednom godišnje dostavi izveštaje Savetu EU i Evropskom parlamentu o tome da li data zemlja i dalje ispunjava propisane kriterijume za Belu šengensku listu. Ukoliko to nije slučaj Evropska komisija može, nakon što razmotri sve moguće posledice i nakon što pokuša da nađe dugoročno rešenje sa trećom zemljom, doneti odluku o privremenoj suspenziji bezviznog režima za period od 9 meseci. U tom periodu Evropska komisija će stupiti u dijalog sa trećom zemljom u pokušaju da se nastali problemi otklone. Ukoliko, se međutim, situacija ne popravi Evropska komisija može, najmanje dva meseca pre isteka perioda suspenzije, doneti novi akt o suspenziji bezviznog režima za period od 18 meseci. U krajnjem slučaju, ako treća zemlja i dalje ne ispunjava propisane kriterijume, Evropska komisija će pre isteka perioda suspenzije od 18 meseci podneti izveštaj Evropskom parlamentu i Savetu EU sa predlogom da se treća zemlja prebaci na Crnu šengensku listu. Prema tome, Srbija bi trebalo da vodi računa o ispunjavanju svih preuzetih obaveza iz Sporazuma o readmisiji i Mape puta za viznu liberalizaciju ukoliko želi da ostane na Beloj šengenskoj listi.

ZAKLJUČAK

Srbija kao nezavisna država ima pravo da formuliše i vodi viznu politiku prema trećim zemljama u skladu sa sopstvenim interesima. Sa druge strane, kao kandidat za članstvo u EU, Srbija je dužna da vodi računa o političkim i međunarodno-pravnim obavezama koje je preuzela u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja.

²¹ U pitanju su sledeći kriterijumi: nelegalna migracija, javni poredak i bezbednost, ekonomske pogodnosti, posebno turizam i spoljna trgovina, odnosi EU sa datom zemljom pri čemu se posebno ceni stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i implikacije na regionalnu usklađenost i uzajamnost

²² Dostupna na: <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Posebno u okolnostima koje zahtevaju usklađen pristup, kao što je slučaj sa migrantskom krizom. U tom kontekstu treba posmatrati odluke o ukidanju viza za građane Irana, Burundija i Gvineje Bisao. Sa stanovišta međunarodnog prava, takve odluke su nesporne i predstavljaju suvereno pravo Srbije. Međutim, odluke o bezviznom režimu za navedene zemlje mogu izazvati ozbiljne posledice kada je reč o procesu pristupanja Srbije EU. Takve odluke su u suprotnosti sa duhom i principima SSP-a kojim je predviđena saradnja Srbije i EU u oblasti vizne politike. Osim toga, one predstavljaju novo odstupanje od vizne politike EU, umesto progresivnog približavanja koje je predviđeno pregovaračkim dokumentima Srbije koji su prihvaćeni od strane EU. Posledice takvog ponašanja mogu biti ozbiljne. Može doći do značajnog usporavanja pregovora u okviru Poglavlja 24. S obzirom da se radi jednom od tri prioriteta poglavlja to se može odraziti na usporavanje celokupnih pregovora o članstvu, što može ugroziti programirani cilj – članstvo Srbije u EU do 2025. godine. Dalje, odstupanje od vizne politike koje bi rezultiralo povećanjem broja izbeglica u državama članicama EU moglo bi ugroziti ostanak Srbije na Beloj šengenskoj listi. Zbog toga bi Srbija trebalo pažljivo da sluša signale i upozorenja iz Brisela, vodeći računa o sopstvenim interesima ali na načina da se izbegne dalja eskalacija ovog problema. Moguće je da se radi o privremenom problemu koji je nastao u kontekstu pregovora o zaključenje sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa sa Prištinom, koji se nalaze u odlučujućoj fazi. U tom smislu vođenje vizne politike u kontekstu rešavanja kosovskog pitanja može predstavljati dodatni pritisak na prištinske vlasti u cilju postizanja zadovoljavajućeg kompromisnog rešenja. Jednom kada se ovo pitanje reši, fokus će se ponovo vratiti na poglavlje 24, a samim tim i usklađivanje sa viznom politikom EU. Ovakva strategija, međutim, zahtevaće puno veštine i takta i skopčana je sa ozbiljnim rizicima na koje smo pokušali da ukažemo u ovom radu.

Na kraju Srbija ima određene obaveze prema svojim građanima kad je reč o održavanju mira i bezbednosti. Politika viza i kontrola prelaska granice predstavljaju važne instrumente u cilju borbe protiv terorizma i kriminala., kao i za kontrolu migracija. Odluka o ukidanju viza zato ne bi trebalo da se donosi isključivo iz političkih razloga, već bi pre toga trebalo proceniti i bezbednosne posledice takve odluke. U tom smislu bi trebalo izmeniti postojeća zakonska rešenja i propisati jasne kriterijume i procedure za uspostavljanje bezviznog režima sa trećim zemljama.

LITERATURA

Knjige

- (1) Maravić, D. (2015) Pregled propisa i polike EU u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Stojanović Gajić, S. Maravić, D., *Sloboda, bezbednost pravda*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 63-73.
- (2) Medović, V. (2016), *Pridruživanje Srbije Evropskoj uniji*, Novi Sad, Univerzitet Privredna akademija.

Internet izvori:

- (1) <https://www.slobodnaevropa.org/a/iran-eu-ulazak-migranti-krijum%C4%8Dari-29318150.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (2) <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19347-2018-02-26-16-05-01?lang=lat>, stranici pristupljeno 10.9.2018.
- (3) Izveštaj Human Right Watch, dostupan na: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/burundi>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (4) Izveštaj Saveta bezbednosti UN dostupan na: <https://www.securitycouncilreport.org/chronology/guinea-bissau.php>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (5) Izveštaj Svetske banke dostupan na: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview>, stranici pristupljeno 11.9.2018.
- (6) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en, stranici pristupljeno 5.9.2018.
- (7) <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/iran/>, stranici pristupljeno 5.9.2018.
- (8) <https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Zakoni i ostali dokumenti Republike Srbije:

- (1) Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 97/2008)
- (2) Zakon o strancima (Sl. glasnik RS, br. 24/2018)
- (3) Odluka Vlade Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za državljane Islamske Republike Iran (Sl. glasnik RS, br. 79/2017)
- (4) Odluka Vlada Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbiju za građane Gvineje Bisao (Sl. glasnik RS br. 111/2017).
- (5) Odluka Vlade Republike Srbije o ukidanju viza za ulazak u Republiku Srbije za građane Burudnija (Sl. glasnik RS br. 39/2018).
- (6) Predlog pregovaračke Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za poglavlje 24-„Pravda, sloboda bezbednost“, dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije(1).pdf), stranici pristupljeno 12.9.2018.

Međunarodni sporazumi

- (1) Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koji nezakonito borave potpisan u Briselu 18. septembra 2007.
- (2) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanje između Republike Srbije i Evropske zajednice, Evropske zajednice za atomsku energiju i njihovih država članica, potpisan 29. aprila 2008.
- (3) Sporazum o predaji i prihvatu lica čiji je ulazak i boravak nezakonit između Vlade Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, potpisan u Beogradu 5. jula 2013.

Propisi Evropske unije

- (1) Uredba Saveta (EZ) br. 539/2001 od 15. marta 2001
- (2) Uredba Saveta br. 1244/2009 od 30. novembra 2009. godine
- (3) Opšti pregovarački okvir EU, AD1/14, CONF-RS 1/14, Brisel 9. januar 2014
- (4) Mapa puta za viznu liberalizaciju dostupana na:
<https://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Roadmap%20Serbia.pdf>, stranici pristupljeno 12.9.2018.

Novinski članci:

- (1) Hadžumusić, A. (2018, 7. septembar) Brojke ne lažu, BiH „trpi“ zbog dogovora Srbije i Irana, N1 dostupno na:
<http://ba.n1info.com/a283467/Vijesti/Vijesti/Turisticke-vize-za-iranske-migrante.html>, stranici pristupljeno 11.9.2018.

VISA POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF THE MIGRANT CRISIS AND ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Serbia's decision to abolish visas for citizens of some third countries has caused the European Union's concern. In the conclusions of 26 June 2018, the EU Council urged Serbia to refrain from derogations from a common EU visa policy. The conclusions of the EU Council were endorsed by the European Council at its meeting on 28 June 2018. A special reason for the concerns of the European Union was the lifting of visas for Iranian citizens. Iran is the state on a migrant route. Refugees from Afghanistan and Pakistan are moving across its territory, moving further towards Turkey and the European Union. After the abolition of visas, there was an increase in the number of Iranian citizens who, through Serbia and then Bosnia and Herzegovina, continued their path towards the EU. In this paper, the author considers the obligations arising for Serbia from international agreements with the European Union regarding visa policy. Author also analyzes the obligation of aligning Serbian legislation and policies with EU visa policy in the context of accession to EU.

KEYWORDS: migrant crisis / visas / Serbia / European union / Iran