

UDK:656.02:061.1](497.11)  
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)  
Год VIII, бр. 29–30, стр. 145–159  
Изворни научни рад

мр Жаклина НОВИЧИЋ<sup>1</sup>

## СЛОБОДА ПУТОВАЊА У ЕУ ЗА ГРАЂАНЕ СРБИЈЕ

### ABSTRACT

The article examines a legal basis of the proposed EU visa free travel regime for countries of Western Balkans and in particular for Serbia. The analyses examines development of that legal framework, its content and the following legislation, including the Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. The article deals especially with legal and political aspect of the position of “Kosovo under UNSCR 1244/99“. In concluding remarks, the author reassesses proposed EU visas free travel regime for Serbia’s citizens within a political context of the Western Balkan region.

*Кључне речи:* Слобода путовања, режим виза, визне листе, визне уредбе, биометријски пасоши, Косово под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99, двојно држављанство.

### 1) УВОД

Србија се налази пред укидањем виза за путовање у земље Европске уније. То је несумњиво позитивна вест за грађане Србије који ће од јануара 2010. године (односно, према последњим вестима већ од 19. децембра ове године) путовати у земље ЕУ без обавезе поседовања визе за кратки боравак (до три месеца).<sup>2</sup> Укидање виза за Србију покренуло је, међутим, и нека важна питања и теоријске и практичне природе. Пре преиспитивања тих спорних аспеката, у даљем тексту се излаже сврха,

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

<sup>2</sup> О праву на слободно путовање и боравак у праву ЕУ, видети више у: Жаклина Новићић, „Право на слободно кретање и боравак“, *Европско законодавство*, бр. 2/2002, стр. 158–161.

правни основ, садржај и даља примена ове мере ЕУ, која ће бити коначно формализована усвајањем у Савету ЕУ предлога Комисије за промену важеће „визне уредбе“ Савета ЕУ – Уредбе бр. 539/2001, што је најављено за 30. новембар текуће године.<sup>3</sup>

## II) МЕРА

Предлог Комисије за Уредбу Савета којом се мења Уредба бр. 539/2001 која набраја треће земље чији држављани морају имати визе када прелазе спољашње границе и оне чији држављани су ослобођени тог захтева. [*Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) no 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*, Commission of The European Communities, Brussels, 15. 07. 2009. COM(2009) 366 final]<sup>4</sup>

## III) СВРХА

Комисија ЕУ предложила је Савету министара усвајање Уредбе којом се мења Уредба бр. 539/2001 у којој се наводе треће земље чији држављани морају имати визе када прелазе спољашње границе и оне земље чији држављани су ослобођени тог захтева. Циљ ове Уредбе је да се тзв. негативна и позитивна (црна и бела) визна листа ускладе са развојем ситуације у земљама Западног Балкана, посебно с обзиром на сузбијање илегалних имиграција и јавну политику и безбедност тих земаља. При одлучивању о предлогу, Комисија је имала у виду и политичку обавезу преузету као део „Солунске агенде“ са самита 2003. године о либерализацији визног режима за земље Западног Балкана. Са пет балканских земаља потписани су уговори о визним олакшицама који важе

<sup>3</sup> Regulation (EC) no 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 81, 21. 03. 2001, p. 1. Од свог усвајања, Уредба бр. 539/2001 амандирана је пет пута, последњи пут 2006. године: Council Regulations (EC) No 2414/2001 of 7 December 2001 (OJ L 327, 12. 12. 2001, p. 1); (EC) No 453/2003 of 6 March 2003 (OJ L 69 13. 03. 2003, p. 10), (EC) No 851/2005 of 2 June 2005 (OJ L 141 04. 06. 2005, p. 3), (EC) No 1791/2006 of 20 November 2006 (OJ L 363 20. 12. 2006, p. 1), (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 (OJ L 405 30. 12. 2006, p. 23).

<sup>4</sup> Доступно на: European Stability Initiative, ESI website, Интернет, [http://www.esiweb.org/pdf/schengen\\_white\\_list\\_project\\_Commission%20proposal%20for%20visa-free%20travel%20\(15%20July%202009\).pdf](http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_Commission%20proposal%20for%20visa-free%20travel%20(15%20July%202009).pdf), 30. мај 2009.

од почетка 2008. године, од када је са сваком од њих отворен и дијалог о укидању виза. У ту сврху уведени су и нови правни инструменти – „мапе пута“ ка укидању виза за земље Западног Балкана. У првој провери извршења „мапа пута“, у мају 2009. године, Комисија је оценила да је „бивша југословенска република Македонија“ (у даљем тексту БЈР Македонија) испунила све услове, док су Црна Гора и Србија испуниле велику већину њих. Зато Комисија предлаже да се БЈР Македонија, Црна Гора и Србија преместе са негативне на позитивну визну листу, и да се „Косово под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99“ дода негативној визној листи под насловом „ентитети и територијалне власти које нису признате као државе барем од стране једне државе чланице“. Коначно, у предлогу Комисије (у меморандуму и преамбули) наводи се и то да се њиме не прејудуцира статус Косова под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99.

#### IV) ПРАВНИ ОСНОВ

Најшири правни основ предлога Комисије за ову Уредбу Савета, као и саме Уредбе Савета бр. 539/2001 чија се промена предлаже и осталих повезаних мера, јесу одредбе под насловом IV Уговора о оснивању ЕЗ „Визе, азил имиграција и остале политике које се односе на слободно кретање“. Тако члан 61 Оснивачког уговора наводи да су ове листе међу оним конкретним мерама које су директно повезане са слободом кретања лица у „области слободе, безбедности и правде“ (AFSJ). Наредни члан 62(2)(b)(i) прописује да одлука о променама визних листи, односно о премештању земље са негативне на позитивну листу (и *vice versa*) спада у искључиву надлежност ЕЗ.<sup>5</sup>

Када је 1995. године усвојана прва уредба о визама у оквиру правног система ЕУ, Уредба бр. 2317/95, Савет ЕУ је први пут направио тзв. негативну листу на којој су биле Албанија, БЈР Македонија и СР Југославија (касније Србија и Црна Гора).<sup>6</sup> Словенија, Хрватска и Босна

---

<sup>5</sup> О развоју комунитарних надлежности у овој области више у: Жаклина Новичић, „Слобода кретања људи у праву Европске уније“, *Међународни проблеми*, vol. LV, бр. 1, 2003, стр. 57–88.

<sup>6</sup> Regulation (EC) No 2317/95 Of 25 September 1995, OJ L 234, 03. 10. 1995, p. 1; Видети: БЈР Македонија и СР Југославија су најпре наведене под рубриком „ентитети и територијалне власти које као државе не признају све државе чланице ЕУ“, да би у каснијој „визној увредби“ бр. 574/1999 оне биле пребачене из групе „ентитета“ у групу држава на негативној визној листи.

и Херцеговина нису биле укључене на ту негативну листу, а државе чланице ЕУ тада још увек немају обавезу да усагласе своје визне режиме у погледу трећих земаља које нису наведене на негативној визној листи, односно – њима је остављено да слободно одлуче о услову поседовања визе за држављане преосталих земаља (за БиХ су визни режим увеле потом готово све земље). По ступању на снагу Амстердамског уговора, Савет је усвојио Уредбу бр. 539/2001 којом се први пут уводи и позитивна визна листа, што практично значи да више не постоји трећа земља у односу на коју државе чланице имају суверену моћ да унилатерално одлуче да ли да уведу визни режим или не. Том приликом су све балканске земље, осим Хрватске, биле укључене у негативну листу: Албанија, БиХ, БЈР Македонија и СР Југославија (Србија и Црна Гора).<sup>7</sup> У новој Уредби из 2001. године (тачније, у предлогу Комисије за ту Уредбу) наводи се да се одређивање трећих земаља које су под режимом виза и оних које су ослобођене истог, врши се на основу процене, од случаја до случаја, испуњености разних критеријума у погледу илегалне имиграције, јавне политике и безбедности и спољне политике ЕУ према трећим земљама, као и на основу процене последица по регионалну повезаност и реципроцитет.<sup>8</sup>

Укидање виза за земље Западног Балкана подржали су и шефови држава и влада земаља ЕУ у закључцима са самита у Солуну 21. јуне 2003 године, који је потврдио и европску перспективу земаља овог простора. „Солунска агенда“ посебно је потврдила да је перспектива визне либерализације повезана са напретком ових земаља у реформама правне државе, сузбијању организованог криминала, корупције и илегалних миграција, и у јачању административне способности за контролу граница и осигурање докумената. То је поновљено и у „Комуникацији о стратегији проширења“ коју је израдила Комисија 6. новембра 2007.<sup>9</sup>

Током 2007. године ЕУ је закључила споразуме о визним олакшицама са Албанијом, БиХ, БЈР Македонијом, Црном Гором и Србијом, који су на

---

<sup>7</sup> Након осамостаљења Црне Горе, Србија и Црна Гора су обе укључене на негативну листу. Amendment of Regulation (EC) No 539/2001 by Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006, OJ L 405, 30. 12. 2006, and corrigendum: OJ L 29, 03. 02. 2007, p. 10.

<sup>8</sup> Жаклина Новичић, „Визне листе Европске уније“, *Европско законодавство*, бр. 5/2003, стр. 74–77; „Либерализација режима виза Европске уније према трећим земљама: случај Румуније и Бугарске“, *Европско законодавство*, бр. 6/2003, стр. 80–84.

<sup>9</sup> COM(2007) 663, EC, 06. 11. 2007, Communication on the enlargement strategy of 6 November 2007.

снази од јануара 2008. године од када важе и паралелно потписивани уговори о реадмисији између ЕЗ и ових земаља. Комисија је у марту 2008. године усвојила још једну комуникацију – о јачању европске перспективе за земље Западног Балкана, а током исте године започео је и тзв. дијалог о визној либерализацији.<sup>10</sup> У ту сврху, Комисија је израдила и нови правни инструмент – „мапе пута“, са јасном методологијом којом се структурира процес визне либерализације у четири скупа области: безбедност докумената, илегална имиграција, јавни политика и безбедност, и спољнополитичка питања повезана са кратањем лица. Све то је оумугућило Савету и Комисији да непосредно надгледају напредак земаља Западног Балкана у потребним реформама.

Полазећи од детаљних извештаја о спремности за визну либерализацију пет односних земаља, Комисија је представила Савету у новембру 2008. прву прелиминарну оцену о њиховом напретку у извршењу „мапе пута“. Након низа састанака и експертских посета овим земљама, Комисија је представила Савету ажурирану верзију извештаја 18. маја 2009. Комисија је тада проценила да је БЈР Македонија испунила све услове из мапе пута, да су Црна Гора и Србија оствариле значајан напредак у томе мада им је преостао врло мали број неиспуњених критеријума, и да Албанија и БиХ нису испуниле низ услова упркос учињеном важном напретку у том правцу.<sup>11</sup> На основу тих процена, Комисија је предложила Савету укидање виза за држављане БЈР Македоније, Црне Горе и Србије, тј. усвајање Уредбе којом се мења важећа Уредба бр. 539/2001 у погледу земаља чији држављани морају имати визе када прелазе спољашње границе и оних чији држављани су ослобођени тог захтева.

## V) САДРЖАЈ

Садржај предложене Уредбе састоји се (поред преамбуле од 11 ставова) од само два члана, од којих један регулише ступање на снагу Уредбе (члан 2), а други (тј. члан 1) наводи да се Уредба бр. 539/2001 мења на следећи начин:

---

<sup>10</sup> Видети споразуме са: Албанијом (ОЈ L 334, 19. 12. 2007, р. 85), БиХ (ОЈ L 334, 19. 12. 2007, р. 97), БЈР Македонијом (ОЈ L 334, 19. 12. 2007, р. 125), Црном Гором (ОЈ L 334, 19. 12. 2007, р. 169) и Србијом (ОЈ L 334, 19. 12. 2007, р. 109); Видети: COM(2008) 127, EC, 05. 03. 2008, Communication on enhancing the European perspective for the Western Balkan.

<sup>11</sup> Видети нпр.: Updated Assessment of the implementation by Serbia of the roadmap for visa liberalisation, Интернет, 30. мај 2009, <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List%20Project%20Paper%20-%20Serbia%20updated%20visa%20dialogue%20assessment%2018%20May.pdf>

- 1) У Анексу I: (a) у делу 1, бришу се референце за БЈР Македонију, Црну Гору и Србију; (b) у делу 2, додаје се референца „Косово под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99“.
- 2) У Анексу II, део 1, додају се следеће референце: „Бивша Југословенска Република Македонија“ (\*), Црна Гора (\*), Србија [искључујући власнике српских пасоша издатих од стране Координационе управе](\*)).

У посебној напомени уз ову одредбу (\*) додаје се да укидање виза важи само за власнике биометријских пасоша. Другим речима, циљ Уредбе коју Комисија предлаже Савету на усвајање јесте да се са негативне пребаце на позивину визну листу (тј. из Анекса II у Анекс I Уредбе бр. 539/2001) БЈР Македонија, Црна Гора и Србија, при чему до дана усвајања овог предлога у Савету ЕУ последње две земље морају испунити и преостале услове из „мапе пута“. Укидање виза односи се само на власнике нових биометријских пасоша у три земље. Поред тога, из разлога правне прецизности и безбедности, како се то наводи у предлогу Уредбе, негативној визној листи се додаје и „Косово под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99“ под насловом „ентитети и територијалне власти које не признаје барем једна држава чланица“. То уједно значи да ће у Србији, за прикупљање апликација и издавање пасоша за лица настањена на Косову бити надлежна Координациона управа, али и да укидање виза не важи за лица са пребивалиштем на Косову као ни за друга лица којима се потврде о држављанству издају за територију Косова под Резолуцијом 1244/99. Комисија наводи да је такво решење одраз садашње ситуације у којој не постоји могућност било какве провере процедура издавања пасоша од стране српских власти за ову категорију лица, затим чињенице да са Косовом до данас није започет дијалог о визној либерализацији, као и интереса безбедности повезаних посебно са потенцијалом за илегалне миграције са (и преко) овог подручја. У предлогу Уредбе (у преамбули и у пратећем меморандуму) наводи се посебно и то да се овим решењем „не прејудуцира статус Косова под Резолуцијом Савета безбедности УН 1244/99“.

## VI) СТУПАЊЕ НА СНАГУ И ПРИМЕНА

Пошто је укидање виза вишестрани процес у којем учествују, са једне стране, европске институције и државе чланице ЕУ, а са друге стране тзв. треће земље – у овом случају појединачне земље Западног Балкана, ступање на снагу Уредбе коју Комисија предлаже Савету и њена практична имплементација подразумевају више различитих правних промена, а

поред тога, овај чин може да има и значајне политичке последице. У наредном одељку се, због тога, ступање на снагу и примена предложене Уредбе посматрају из аспекта различитих (група) актера који учествују у укидању виза за (неке) земље Западног Балкана.

### **Европске институције**

Следећи процедуру консултовања прописану за доношење одлука у овој области европске интеграције, о предлогу Комисије за промену Уредбе Савета 539/2001 изјаснили су се и надлежни одбори Европског парламента, а за пленарно заседање 12. новембра 2009. заказано је и гласање Парламента. Два надлежна одбора Парламента су, међутим, предложила и низ амандмана на предлог Комисије. Мишљење које Парламент изнесе у процедури консултовања (саветодавна улога) није обавезујуће за Комисију, којој су амандмани парламентарних одбора такође упућени на разматрање, као ни за Савет министара који доноси коначну одлуку усвајањем предлога Уредбе. Очекује се да се о амандманима Парламента Комисија изјасни почетком новембра, а да затим крајем новембра Савет министара коначно формализује одлуку о укидању виза за неке (или све) земље Западног Балкана. По усвајању Уредбе од стране Савета министара, она ступа на снагу даном објављивања у Службеним гласнику ЕУ.

### **Државе чланице ЕУ и чланице Шенгенских тековина**

Ступањем на снагу нове Уредбе не ствара се јединствен правни режим за све државе чланице ЕУ. Наиме, ова Уредба представља даљи развој одредаба Шенгенских тековина, што значи да она у целини обавезује државе-чланице ЕУ које учествују у Шенгенским тековинама, и у њима се она директно примењује у складу са Уговором о оснивању ЕЗ. Међутим, у шенгенском режиму, односно у комунитарним мерама у области слободе кретања, не учествују све државе чланице ЕУ али, са друге стране, у њима учествују неке земље које нису чланице ЕУ али учествују у извршењу, примени и развоју Шенгенских тековина. Велика Британија и Северна Ирска су чланице ЕУ које не примењују Шенгенске тековине, а њих примењују Исланд и Норвешка (од 1996. одн. 1999) као и Швајцарска (2004) и Лихтенштајн (2009) иако нису у чланству ЕУ.<sup>12</sup> Таква „флексибилност“ у примени Шенгенских тековина која омогућава примену

---

<sup>12</sup> “Council Decision 2000/365/EC of 29 May 2000”, OJ L 131, 01. 06. 2000, p. 43. “Council Decision 2002/192/EC of 28 February 2002”, OJ L 64, 07. 03. 2002, p. 20. Видети:

различитих правних режима у истој области сарадње, представља истовремено и „фрагментацију“ простора слободе кретања унутар ЕУ.<sup>13</sup> Зато је један од најзначајнијих разлога увођења Шенгенских тековина у правни систем ЕУ било њено даље источно проширење. Заправо, прихватање Шенгенских тековина у целини било је услов за приступање кандидата са Истока шенгенском систему, и то је требало да заштити комунитарну регулативу у области слободе кретања од даље фрагментације на том њеном најосетљивијем делу.<sup>14</sup> Стога је ова Уредба, као и Шенгенске тековине у целини, обавезна и за све нове чланице ЕУ (од 2004).

### Западни Балкан и Србија

Комисија у овом предлогу Уредбе наводи да се укидање виза односи на БЈР Македонију, Црну Гору и Србију. У погледу Албаније и Босне и Херцеговине, Комисија наводи да ће са њима наставити дијалог о визној либерализацији и интензивно пружање помоћи у даљем испуњењу услова за укидање виза, а одмах по испуњењу тих преосталих услова Комисија наводи да ће и те две земље предложити за премештање на позитивну визну листу.<sup>15</sup> Поред тога, Комисија је наставила да прати и оцењује и извршење услова који су остали отворени за Србију и Црну Гору, које би требало да их испуне до усвајања ове Уредбе од стране Савета.

*Македонија* је најмање спорна земља кандидат за укидање виза пошто је испунила, како се наводи, све постављене услове. Једина ствар која баца сенку на радост Македонаца поводом укидања виза јесте чињеница да се у овој Уредби, као и у осталим званичним документима ЕУ, Македонија неће наћи под својим уставним именом, него под именом под којим је постала и чланица УН – Бивша Југословенска Република Македонија (*the former Yugoslav Republic of Macedonia*).<sup>16</sup>

---

“Council Decision 1999/437/EC of 17 May 1999”, OJ L 176, 10. 07. 1999, p. 31. “Council Decision 2004/860/EC”, OJ L 370, 17. 12. 2004, p. 78. “Council Decision 2008/261/EC of 28 February 2008”, OJ L 83, 26. 03. 2008, p. 3.

<sup>13</sup> Christian Deubner, *Harnessing differentiation in the EU – Flexibility after Amsterdam*, European Commission, Working Paper, 2000, p. 19. Интернет, 30. 07. 2009, [http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/00/enhanced\\_flexibility.pdf](http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/00/enhanced_flexibility.pdf).

<sup>14</sup> “2003 Act of Accession”, OJ L 236, 23. 09. 2003; “2005 Act of Accession”, OJ L 157/380, 21. 06. 2005.

<sup>15</sup> COM(2009) 366 final, EC, *Explanatory Memorandum*, op. cit., p. 7.

<sup>16</sup> Све од стицања независности Македоније 1991. године, Грчка је спречава да користи своје уставно име Република Македонија у свим међународним форумима, где се



*Црној Гори* је преостало да, до коначне одлуке о укидању виза формализоване кроз одлуку Савета ЕУ о усвајању ове Уредбе, спроведе и следеће: – ефективно извршење Закона о странцима који је на снази од јануара 2009; – дефинисање одрживог решења у погледу статуса избеглих и интерно расељених лица, укључујући и њихов приступ личним документима; – јачање капацитета у области спровођења закона и ефективна примена правног оквира за борбу против организованог криминала и корупције уз алокацију одређених финансијских, људских и техничких ресурса.<sup>17</sup>

За *Србију*, Комисија у предлогу Уредбе (тј. у меморандуму уз предлог) наводи, као даље кораке, 4 преостала критеријума.<sup>18</sup> Два критеријума односе се на миграције уопште и биометријске пасоше посебно, а друга два су везана за Косово. У погледу прве врсте критеријума, Комисија наводи да је Србији преостало: – да ефективно примени Закон о странцима (на снази од априла 2009. године), и да усвоји Стратегију управљања миграцијама; – да ефективно примени правни оквир за борбу против организованог криминала и корупције укључујући и алокацију адекватних финансијских и људских ресурса.<sup>19</sup>

Друга два критеријума која се односе на *Косово* захтевају од Србије: – да побоша прекогранични надзор, који посебно подразумева размену информација са ЕУЛЕКС/Косовском полицијом; – интегритет и безбедност процедура издавања нових биометријских пасоша лицима са пребивалиштем на Косову. У образложењу ових захтева наводи се да од 1999. године Србија нема могућност да на лицу места изврши провере докумената лица са пребивалиштем на Косову. У циљу извршења услова које је Комисија поставила, Србија је оформила специјалну Координациону управу са искључивом сврхом да процесуира апликације за пасош примљене од лица са боравиштем на Косову и лица којима је потврда о држављанству издата за територију Косова (под Резолуцијом 1244/99). Та лица ће бити изузета из режима слободног путовања за Србију. У образложењу ове мере, Комисија

---

појављује под именом Бивша Југословенска Република Македонија. Кључни грчки аргумент је да коришћење имена Македонија представља безбедносну претњу, јер Грци тако називају своју северну област. Македонију је под њеним уставним именом до сада признало 125 земаља, међу којима су САД, Русија, Кина и неке западноевропске земље, као и све бивше југословенске републике.

<sup>17</sup> COM(2009) 366 final, EC, *Explanatory Memorandum*, op. cit., pp. 6-8.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

наводи и то да је циљ да се спрече злоупотребе у аплицирању за биометријске пасоше од стране лица са боравиштем на Косову. Посебно се истичу интереси безбедности и потенцијал за илегалне миграције са (и преко) територије Косова (под Резолуцијом 1244/99). Наводи се посебно и то да се овом мером не прејудуцира садашњи статус Косова.

Још увек важећа Уредба Савета бр. 539/2001 не садржи референцу за Косово. За сада, Комисија није отворила са приштинским органима дијалог о визној либерализацији. Европски савет је 19/20. јуна 2008. године нагласио жељу ЕУ да помогне економски и политички развој Косова кроз јасну европску перспективу, у складу са европском перспективом целог региона. Након проглашења независности од стране косовске скупштине 17. фебруара 2008. године, Савет министара је заузео став да Косово представља случај *sui generis* и оставио државама чланицама да одлуче о својим односима са Косовом „у складу са међународним правом и националном праксом“. Саветодавно мишљење о усклађеност са међународним правом једностраног проглашења независности Косова даће и Међународни суд правде током наредне године, како се очекује. До сада су 22 државе чланице ЕУ признале Косово као независну државу.

Међутим, током усвајања предлога Комисије за Уредбу Савета о укидању виза за БЈР Македонију, Црну Гору и Србију, у делу процедуре консултовања – када Европски парламент даје необавезујуће мишљење, ова европска институција предложила је неке амандмане на предлог Комисије који уводе у тај предлог новине које нису безначајне и које захтевају посебну пажњу с обзором на то да је управо у току, или предстоји у току наредних дана и недеља, изјашњавање Комисије и Савета о тим амандманима Европског парламента и, уопште, о коначном садржају предлога Уредбе за измену Уредбе бр. 539/2001. Наиме, о предлогу Комисије изјаснила су се два надлежна одбора Европског парламента: 7. октобра 2009. Спољнополитички одбор (*Committee on Foreign Affairs*) и 20. октобра 2009. Одбор за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове (*Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs*).<sup>20</sup> Оба

<sup>20</sup> 2009/0104(CNS). “Opinion of the Committee on Foreign Affairs” for the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (COM(2009)0366 – C7-0112/2009 – 2009/0104(CNS)), European Parliament 2009 – 2014, Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Sarah Ludford, 07. 10.

одбора су предлог Комисије оценила као добродошлу али и недовољну (некомплетну) меру. Они траже да се од 2010. године визе ЕУ укину и за држављане БиХ и Албаније, као и да се преговори о укидању виза покрену и са Косовом.

Укратко, Спољнополитички одбор Европског парламента поздравља предлог Комисије, али предлаже да се изван оквира слободног путовања не остављају Албанија, БиХ и Косово, јер то ствара могућност за њихову даљу изолацију. За „једнак третман“ свих западнобалканских земаља и „недискриминацију“ у процесу укидања виза, посебно се заложио Одбор за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове. Известилац овог одбора, словеначки парламентарца Тања Фајон, у Извештају о предлогу за нову Уредбу Савета понавља упозорења о политичким реперкурсијама одлагања укидања виза за Албанију и БиХ (за годину дана у најбољем случају). Она наглашава и психолошку штету за грађане БиХ јер, практично, само једна нација, Бошњаци (босански муслимани) остају изван режима слободног путовања ЕУ, посматрано у контексту двојног држављанства које је на располагању Хрватима и Србима из БиХ. Фајон сматра да се тиме награђују неке нације чиме се дестабилизује овај регион и он се даље политички и етнички дели у још мање делове. Она подсећа да је техничка процена Комисије коректна, али и да „сви знамо да чисто техничке одлуке могу имати снажан политички утицај“.<sup>21</sup>

Због свега наведеног, надлежни одбори Европског парламента предлажу „трећи приступ“ који не подразумева ни даље спуштање критеријума нити кажњавање оних који заостају у процесу испуњавања „мапе пута“. Конкретно, они предлажу да се већ сада на позитивну визну листу унесу и имена Албаније и БиХ, уз ограду да ће укидање виза за њих важити одмах по испуњењу услова, али и да за ту коначну одлуку неће

---

2009. Интернет, [http://www.esiweb.org/pdf/schengen\\_white\\_list\\_project\\_opinion%20AFET%20Sarah%20Ludford.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_opinion%20AFET%20Sarah%20Ludford.pdf), 25. октобар 2009. Видети: (COM(2009)0366 – C7-0112/2009 – 2009/0104(CNS)), Report on the proposal for a Council regulation amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, European Parliament 2009-2014, Session document, A7-9999/2009, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 21. 10. 2009, Rapporteur: Tanja Fajon. Explanatory Statement, pp. 12-13. Интернет, [http://www.esiweb.org/pdf/schengen\\_white\\_list\\_project\\_Report%20from%20LIBE,%20rapporteur%20Tanja%20Fajon,%2018%20September%202009.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/schengen_white_list_project_Report%20from%20LIBE,%20rapporteur%20Tanja%20Fajon,%2018%20September%202009.pdf), 25. октобар 2009.

<sup>21</sup> COM(2009)0366 – C7-0112/2009 – 2009/0104(CNS), “Explanatory Statement”, op. cit., pp. 12-13.

бити потребно ново одлучивање него само ажурирана оцена Комисије о испуњености услова у ове две земље. Предложени амандамани Парламента углавном се односе на прилагођавање текста предлога Комисије овим променама које предлаже Парламент.

У погледу Косова (под Резолуцијом 1244), Европски парламент (оба одбора) предлаже уношење у текст Уредбе Савета (у њену преамбулу) најаве да ће ускоро почети визни дијалог (утврђивање „мапе пута“) и са Косовом. У извештају Одбора за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове, известилац Тања Фајон истиче посебну забринутост због тога што Косово остаје потпуно ван процеса визне либерализације. Узрок тога је подела међу државама чланицама ЕУ о питању признаја независности Косово. Косово „не сме да буде остављено у црној рупи створеној неслагањима“, апелује известилац Фајон и позива Парламент да изврши притисак на Комисију и Савет да нађу начин да иницирају процес визне либерализације са Косовом „поштујући Статус Косова под Резолуцијом 1244 и поделу међу чланицама“, и без прејудицирања његовог статуса.

Поред предлога о започињању визног дијалога и са Косовом, Парламент предлаже и одређене мере за саму Србију а у односу на Косово. Тај став, изражене кроз слово амандмана Спољнополитичког одбора Парламента на предлог Комисије дословно гласи: „С обзиром на чињеницу да границу између Србије и Косова београдске власти сматрају административном границом, што може негативно да утиче на ефективну контролу међудржавне границе, Комисија треба да захтева од београдске владе да примени на граници исте мере и контроле као што ради са свим другим међународно признатим границама“.<sup>22</sup> Овај текст би се, према предлогу Спољнополитичког одбора Парламента, додао ставу 3 у преамбули Уредбе Савета. У образложењу се каже да су Министарство унутрашњих послова Републике Србије и ЕУЛЕКС потписали у августу Протокол о полицијској сарадњи који је захтевала Комисија као услов за укидање виза Србији, и да сличан споразум о царинама још увек није потписан. У овом амандману Парламента се додаје и то да, без обзира на статус Косова, Србија треба да примени и обезбеди на граници са Косовом исте стандарде контроле које примењује и на другим међународно признатим границама. Последњи наведени амандман Спољнополитичког одбора Парламента не налази се и у Извештају Одбора за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове, нити у коначном нацрту

<sup>22</sup> 2009/0104(CNS). “Opinion of the Committee on Foreign Affairs”, Amendment 1 – amending act Recital 3, p. 4.

предлога амандмана о којима ће се изјаснити Европски парламент на пленарном заседању. Та одлука ће представљати коначно (необавезујуће, консултативно) мишљење Европског парламанта о предлогу Комисије за Уредбу Савета којом се мења Уредба 359/2001.<sup>23</sup>

## VII) ЗАКЉУЧАК

Због описаног тока и садржаја процедуре усвајања предлога Комисије за Уредбу Савета о промени Уредбе бр. 539/2001, односно због амандмана које предлаже Парламант, који не обавезују Савет (као ни Комисију на поновно разматрање) али којима се предлажу промене које нису безначајне, односно због тога што се процедура донекле закомпликовала, није могуће предвидети, из ове перспективе, садржај финалног текста Уредбе Савета. Углавном, распоред даљих активности је следећи: током октобра, експертска мисија Комисије ЕУ оцењивала је ситуацију на терену, у свим земљама појединачно па тако и у Србији, а у новембру се очекује њена коначна процена да ли је Србија испунила и преостале критеријуме за укидање виза. Као што је већ речено, за 12. новембар је заказано пленарно заседање Европског парламанта, а коначно одлучивање у Савету министара у форми Савета за правосуђе и унутрашње послове очекује се 30. новембра 2009. Савет ће коначну одлуку формализовану као Уредбу усвојити квалификованом већином.

Коначно, крајем децембра режиму слободе путовања у ЕУ придружиће се, највероватније, грађани Македоније, Црне Горе и Србије. Још није извесно да ли ће се таква могућност отворити и за грађане Албаније и БиХ. У посебно осетљивом положају је Косово. Упркос сталном истицању да се овом уредбом не прејудуцира његов статус, и да је питање виза чисто техничко питање, решење предвиђено за становнике Косова отвара неке дилеме. Прво, не може се игнорисати чињеница да се овим решењем грађани Србије са пребивалиштем на Косову дискриминишу у односу на друге држављане Србије. Даље, постоји теоријска могућност да Срби са Косова почну да пријављују свој боравак у Србији у циљу уживања режима слободе путовања.<sup>24</sup> Иако се ради о малим бројевима људи (према

---

<sup>23</sup> У надлежним одборима Парламанта резултати гласања су изгледали овако: за мишљење Спољнополитичког савета гласало је 53 посланика (8 против, 7 уздржаних); у Одбора за грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове, за извештај је гласало 45 посланика (2 против, 2 уздржана).

<sup>24</sup> “Updated Assessment of the implementation by Serbia of the roadmap for visa liberalization”, 18 May 2009, p. 28. Интернет, <http://www.esiweb.org/pdf/White%20List>

оцени Комисије број особа које живе на Косову а имају пасоше Србије засад је 7.141 од чега 1.520 чине Албанци), таква могућност, као и њене политичке последице, не може се занемарити, посебно због тога што је тешко предвидети будући развој догађаја.

У сваком случају, код неких посматрача овог процеса намеће се утисак да су овим предлогом Срби са Косова позвани да пријаве боравиште у Србији.<sup>25</sup> Исти посматрачи оцењују да то не иде у прилог „мултиетничком“ Косову које су годинама проповедали званичници ЕУ, и да „за Косоваре, овај предлог представља апсолутну катастрофу“. Можемо се сложити и са оценом да ЕУ у овом процесу испољава и одређену хипокризију, с обзиром на то да је годинама, када се радило о репатријацији, ЕУ сматрала резиденте Косова грађанима Србије према српским законима, а сада Комисија захтева од Србије да издаје посебне пасоше за све резиденте Косова и да за њих не важи слобода путовања. Истовремено, примећује се и то да Срби из БиХ, захваљујући могућности стицања двојног држављанства БиХ и Србије (што важи и за Хрвате у БиХ у односу на Хрватску) могу добити српско држављанство и тиме ће моћи слободно да путују у ЕУ, док су истовремено те могућности ускраћени Срби са Косова. Коначно, аутори наведених критика предлога Комисије за Уредбу Савета, питају се и то „да ли морално оправдано дозволити грађанима Србије слободно путовање, док се оно негира рођацима бошњачких жртви Сребренице“. Са оваквом линијом аргументације која имплицира колективну одговорност грађана Србије за ратне догађаје у БиХ, не можемо се сложити нити је можемо оправдати, али се мора признати да она указује на још један веома осетљив аспект предлога Комисије за Уредбу Савета. Наиме, разумљиво је што овакав предлог Комисије изазива код Бошњака у БиХ политичко-психолошки осећај да су, као народ, кажњени док се други народи из окружења награђују слободом путовања. Србија, међутим, нема никакав интерес да прижељкује да не дође до визне либерализације за БиХ. Непротив, у интересу је Србије да сви грађани БиХ путују у ЕУ без виза, како би, ако ништа друго, избегла обавезу која ће се, могуће, ускоро појавити пред њом – да за све грађане БиХ уведе визни режим (усклађујући га тако са визним режимом ЕУ), или

---

%20Project%20Paper%20-%20Serbia%20updated%20visa%20dialogue%20assessment%2018%20May.pdf, 30. мај 2009.

<sup>25</sup> Gerald Knaus and Alex Stiglmayer, *EU/Balkans Visa Decision: Winners and Losers*, European Stability Initiative, ESI website, Интернет, 30. јун 2009, <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=377>.

да, у драстичном случају, укине могућност стицања држављанства Србије за Србе из БиХ. Укидањем виза ЕУ за све грађане БиХ, отклонила би се како и та евентуална будућа обавеза за Србију, тако и психолошко-политички ефекат код Бошњака у БиХ да су оваквим решењем кажњени док су Срби награђени, чије последице по међунационалне односе као и по регионалну сарадњу и безбедност уопште, не треба посебно истицати.

У погледу Косова, међутим, ситуација је много сложенија због његовог спорног статуса и чињенице да је оно признато као независна држава од већине, али не и свих држава чланица ЕУ. Представници Србије који учествују у процесу визне либерализације би требало да посебно воде рачуна о одредбама које се тичу граница. Са једне стране, у предлогу се посебно наглашава да се њиме не прејудицира статус „Косова под Резолуцијом 1244“, али се не може игнорисати тенденција изражена посебно у Европском парламенту да се врши даљи притисак на Србију да оно што она сматра *административном границом* буде третирано као све остале међународно признате границе. И поред истицања да је питање укидања виза, и положај Косова у њему, техничко и правно питање без последица по статус Косова, оно може да има и политичке последице које су у тексту већ наведене. Поред тих дилема, и поред питања да ли ће ЕУ отворити дијалог о укидању виза и са „Косовом под Резолуцијом 1244“, не треба заборавити ни наговештене планове Европске уније да започне рад на студији изводљивости придруживања Косова Европској унији. То је посебан поступак придруживања независан од визне либерализације, и он може бити значајнији од целе ове приче о визама.