

7. Šengensko područje - Evropa bez granica za 400 miliona građana

Na kraju ove lekcije saznaćete:

1. kakav je istorijski okvir stvaranja Šengenskog područja
2. koje mesto ima Šengensko područje unutar postojećeg uređenja EU
3. na koji se način odvija saradnja unutar šengenskog sporazuma, kao što su razmena podataka putem Šengenskog informacionog sistema (SIS) i putem Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije (FRONTEX).

Od jedinstvenog tržišta do Šengenskog područja

Nakon završetka Drugog svetskog rata u međunarodnim odnosima došlo je do pojave sukoba „ideologija“, odnosno do sukoba kapitalizma i komunizma, Istoka i Zapada. U takvim okolnostima građani Evrope bili su razdvojeni unutrašnjim granicama i između njih se nalazila „gvozdена zavesa“. Ipak, ekonomski interesi država tražili su drugačija rešenja koja bi smanjila troškove transporta, uspostavila bolje ekonomske odnose i time dovela do ekonomskog rasta.



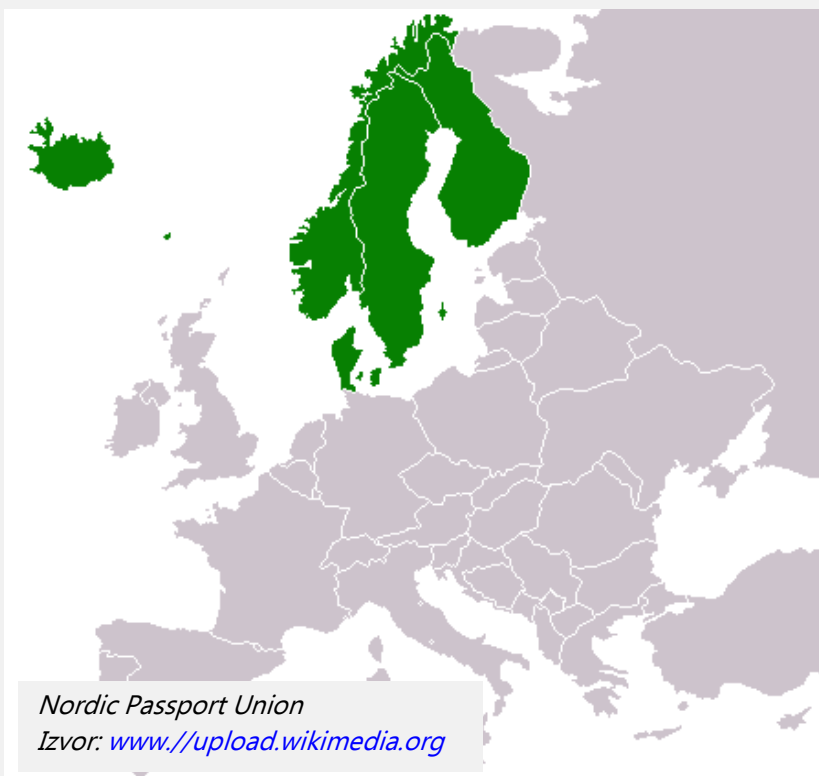
Jacques Delors

Izvor: European Commission

Priča je počela donošenjem Ugovora iz Rima (1957) kada je ustanovljeno **slobodno kretanje roba, lica, usluga i kapitala**. Ove slobode predstavljaju temelj jedinstvenog tržišta. Uklanjanje prepreka i omogućavanje slobodnog kretanja lica postalo je jedan od centralnih delova u strategiji uspostavljanja jedinstvenog tržišta, tj. u dokumentu pod nazivom Kompletiranje un-

utrašnjeg tržišta iz 1985. godi-ne. Idejni tvorac dokumenta bio je Žak Delor (Jacques Delors), tadašnji predsednik **Evro-pske komisije**.

Predlozi dati u strategiji prihvaćeni su 1986. godine u Jedinstvenom evropskom aktu. Time je proces stvaranja jedinstvenog tržišta postao pokretač kreiranja Šengenskog područja.



Prvo područje koje nalikuje Šengenskom području nastalo je 1958. godine kada je bio potpisan sporazum između nordijskih država – Danske, Švedske, Norveške, Finske i Islanda. Tim sporazumom formirana je Nordijska pasoška unija (Nordic Passport Union), koja je građanima omogućavala da putuju i stanuju u drugoj državi članici Unije bez posedovanja pasoša ili boravišne dozvole.



Ipak, veliki korak koji je vodio ukidanju unutrašnjih granica učinjen je 1984. godine. Te godine su Savezna Republika Nemačka i Republika Francuska potpisale Sarbrikenški sporazum (Saarbrücken Agreement), kojim su utvrđeni postepeno ukidanje kontrolnih punktova na granicama i primena principa slobodnog kretanja lica. Ovaj Sporazum smatra se prethodnikom Šengenskog sporazuma. Već naredne godine u Šengenu, malom mestu u Luksemburgu, nastavljani

su pregovori koje su vodili Belgija, Francuska, Holandija, Luksemburg i Nemačka, o postepenom stvaranju prostora u kome neće postojati unutrašnje granice. Ove države su u junu 1985. godine potpisale sporazum o međuvladinoj saradnji, poznatiji kao **Šengenski sporazum**.

U junu 1990. godine, države potpisnice sporazuma potpisale su i Konvenciju o sprovođenju Šengenskog sporazuma (Šengenska konvencija), (pogledati Tabelu 1).

Tabela 1: Šengensko područje¹

Godina potpisivanja Šengenskog sporazuma	Država	Sprovođenje odredbi Šengenskog sporazuma (potpuno/nepotpuno/nije započeto)	Teritorija (u km ²)	Broj stanovnika
1985.	Belgija	potpuno	30.528	10.414.336
	Francuska	potpuno	643.427	64.057.792
	Holandija	potpuno	41.543	16.715.999
	Luksemburg	potpuno	2.586	491.775
1990.	Nemačka	potpuno	357.022	82.329.758
	Italija	potpuno	301.340	58.126.212
1992.	Grčka	potpuno	131.957	10.737.428
	Portugal	potpuno	92.391	10.707.924
1995.	Španija	potpuno	505.370	40.525.002
	Austrija	potpuno	83.871	8.210.281
1996.	Danska	potpuno	43.094	5.500.510
	Island	potpuno	103.000	306.694
	Norveška	potpuno	323.802	4.660.539
	Švedska	potpuno	450.295	9.059.651
2002.	Finska	potpuno	338.145	5.250.275
	Irska	nepotpuno	70.273	4.203.200
2004.	Kipar	Sprovođenje još uvek nije započeto.	9.251	79.674
	Češka	potpuno	78.867	10.211.904
	Estonija	potpuno	45.228	1.299.371
	Mađarska	potpuno	93.028	9.905.596
	Letonija	potpuno	64.589	2.231.503
	Litvanija	potpuno	65.301	3.555.179
	Malta	potpuno	316	405.165
	Poljska	potpuno	312.685	38.482.919
	Švajcarska	potpuno	41.277	7.604.467
	Velika Britanija	nepotpuno	244.361	61.113.205
2007.	Bugarska	Sprovođenje još uvek nije započeto.	110.879	7.204.687
	Rumunija	Sprovođenje još uvek nije započeto.	238.391	22.215.421
	Slovačka	potpuno	49.035	5.463.046
	Slovenija	potpuno	20.273	2.005.692
2008.	Lihtenštajn	Sprovođenje još uvek nije započeto.	160	34.761
Ukupno:	25 država potpisnica koje u potpunosti primenjuju odredbe Šengenskog sporazuma		3.242.204	408.259.018
	2 države potpisnice koje delimično primenjuju odredbe Šengenskog sporazuma		94,634	65,316,405
	4 države potpisnice u kojima sprovođenje još uvek nije započeta		358,581	29,534,543
	31 država potpisnica Šengenskog sporazuma		3,695,519	503,109,996

Osnovna svrha potpisivanja konvencije jeste ukidanje graničnih kontrola između država potpisnica, uspostavljanje zajedničke spoljne granice, izgradnja jedinstvene imigracione politike i usvajanje dodatnih procedura koje će omogućiti sprovođenje ovih ciljeva. Procedure podrazumevaju uspostavljanje mehanizama kontrole zajedničke spoljne granice; uspostavljanje standarda za izdavanje viza; uspostavljanje bliže saradnje organa nadležnih za kontrolu granica (prekogranična policijska i carinska saradnja).

¹ Podaci o broju stanovnika i ukupnoj teritoriji pojedinačnih država preuzeti sa *CIA – The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>).

Šengen: Evropa bez granica

Prvobitno je bilo planirano da proces sprovođenja Šengenskog sporazuma bude započet 1990. godine, tj. nakon potpisivanja Šengenske konvencije. Ipak, do primenjivanja sporazuma došlo je 1995. godine, nakon pokretanja prvog Šengenskog informacionog sistema (SIS), (pogledati Antrfile 1). U međuvremenu, Šengenskom području pristupile su Grčka, Italija, Portugal i Španija. Uvođenjem SIS države potpisnice težile su tome da razmenom podataka preventivno otklone mogućnosti ugrožavanja unutrašnje bezbednosti države.

Antrfile 1: Šengenski informacioni sistem

Šengenski informacioni sistem (SIS) predstavlja složen sistem podataka (baza), koji organima sprovođenja zakona omogućavaju uvid u informacije, kao i razmenu informacija o određenim kategorijama lica i o ukradenim ili izgubljenim predmetima. Baza podataka SIS sadrži sledeće informacije: 1) informacije o licima koja treba uhapsiti ili koja treba predati na osnovu poternice ili informacije o licima za koja se zahteva ekstradicija; 2) informacije o državljanima trećih država kojima je zabranjen ulazak ili boravak u Šengenskom području; 3) informacije o nestalim licima; 4) informacije o licima za kojima se traga zbog sudskog procesa ili o licima koja su pozvana na izdržavanje kazne ili koja imaju status svedoka u krivičnom postupku; 5) informacije o licima i predmetima koji se nalaze pod prismotrom; 6) informacije o predmetima koji mogu biti zaplenjeni ili upotrebljeni kao dokaz u krivičnom postupku. Pristup SIS imaju policijska i granična kontrola, organi nadležni za izdavanje viza, carinski i pravosudni organi, nadležni organi za izdavanje saobraćajnih dozvola, **EUROPOL** i **EUROJUST**. Trenutno je u EU „na snazi“ proces izgradnje Šengenskog informacionog sistema druge generacije (SIS II) u kome bi, ukoliko sistem postane operativan, postojale sledeće baza podataka: 1) baza podataka o licima koja su sklona nasilničkom ponašanju; 2) baza podataka o licima čiji su zahtevi za vizu odobreni, odnosno odbijeni; 3) baza podataka o terorističkim grupama; 4) baza podataka o licima kojima je zabranjen izlazak iz šengenskog područja. Tip podataka koji će se naći u SIS II biće po predlogu EU obogaćen, pa će se u njima naći i fotografije i otisci prstiju, a postoji mogućnost da budu uneseni i drugi „identifikacioni materijali“, kao što je, na primer, DNK profil.



Postojanjem unutrašnjeg tržišta i „Evrope bez granica“ stvorene su mogućnosti za poštovanje i zaštitu četiri osnovne slobode, ali i za porast kriminalnih aktivnosti. Zbog toga su potpisnice sporazuma, pored izgradnje SIS (koji predstavlja tehničku podršku saradnji), produbili policijsku i pravosudnu saradnju u oblasti suzbijanja svih oblika teškog kriminala. Saradnja se odnosi na razmenu informacija, prekogranično praćenje i poteru zbog određenih krivičnih dela.



Dodatnim protokolom datim u Ugovoru iz Amsterdama (1997) Šengenski sporazum je pridodat komunitarnom pravu. Bitno je napomenuti i to da sve države članice EU ne učestvuju potpuno u primenjivanju odredaba Šengenskog sporazuma. Tako, Velika Britanija i Irska učestvuju u policijskoj i pravosudnoj saradnji kada je reč o krivičnim stvarima, zatim u borbi protiv trgovine ilegalnim narkoticima i u Šengenskom informacionom sistemu, ali ne učestvuju u kontroli zajedničke spoljne granice i [izdavanju viza](#). U prethodnim talasima pridruživanja EU države su mogle da izaberu da li će ući u Šengensko područje, ali je danas situacija drugačija. Potpisivanje i sprovođenje Šengenskog sporazum postalo je obaveza svih države koje žele da postanu članice EU.

FRONTEX: zaštitnik spoljnih granica Evropske unije

Nakon „ubacivanja“ šengenskog akija (acquis) u pravne tekovine EU, jedan od prioriteta država članica bio je i uspostavljanje efikasnog [mehanizma kontrole zajedničke spoljne granice](#). Poziv za produblivanje saradnje u procesu upravljanja granicom upućen je još 1999. godine, za vreme samita u Tampereu, u Finskoj.³ Na samitima u Nici i Lakenu naglašen je značaj efikasne kontrole granica. Ipak, posledice događaja koji se odigrao 11. septembra 2001. godine ubrzale su saradnju. Ovi događaji ukazali su ključnim političkim akterima država članica na to da bolja i efikasnija kontrola granica može pomoći u suzbijanju delovanja terorističkih i kriminalnih grupa, kao i ilegalnih migracija. Na samitu u Sevilji, održanom u maju 2002. godine, izneta je ideja o formulisanju posebne agencije za kontrolu granica EU. [Uredbom Saveta, od 26. oktobra 2004. godine](#), formirana je [Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama država članica Evropske unije \(FRONTEX\)](#). Sedište FRONTEX je u Varšavi, u Poljskoj. Ova agencija je svoj operativni rad započela 2005. godine.

Logo FRONTEX

Izvor: www.upload.wikimedia.org



dolazi do porasta nezaposlenosti, ali i do smanjenja stope ilegalne migracije. Agencija FRONTEX pomaže državama članicama tako što im pruža tehničku i operativnu pomoć na spoljašnjim granicama. Takođe, FRONTEX je usko povezan sa agencijama i telima unutar EU, koja su odgovorna za unutrašnju bezbednost, sa [EUROPOL](#), sa [Evropskim policijskim fakultetom \(CEPOL\)](#) i sa [Evropskom agencijom sa borbu protiv prevara \(OLAF\)](#).

Osnovna uloga FRONTEX je da koordinira operativnu saradnju država članica u upravljanju spoljnim granicama i da pomaže u obuci pripadnika granične policije. Pored toga, FRONTEX sprovodi analizu rizika, koja se koristi prilikom organizovanja zajedničkih akcija. Zatim, on istražuje relevantne probleme u kontroli i nadzoru spoljašnjih granica. U jednom od poslednjih [izveštaja](#), FRONTEX je izneo svoje procene uticaja ekonomske krize na migratorna kretanja. U izveštaju se kao osnovna teza iznosi stav da pod uticajem ekonomske krize

Za dalje upoznavanje sa temom pogledati:

Publikacije:

1. Carrera, S. (2007) „[The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands](#)“, CEPS Working Document No. 261, [mart 2007].
2. Kramsch, O. and Hooper, B. (ed.) (2004) *Cross-Border Governance in the European Union*, London, New York: Routledge.
3. Trauner, F. and Kruse, I. (2008) „[EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood](#)“, CEPS Working Document no. 290, [April 2008].

Internet izvori:

1. [Sažeto o evropskom zakonodavstvu u Šengenskom području.](#)
2. [Zvanična prezentacija FRONTEX.](#)
3. [Evropska inicijativa za stabilnost \(European Stability Initiative\), neprofitini istraživački centar koji prati proces vizne liberalizacije u Zapadnom Balkanu.](#)
4. [Grupa 484, organizacija civilnog društva koja se bavi procesom liberalizacije viznog režima. Posebno pogledati program „Ka beloј šengenskog listi“.](#)

Korišćena literatura:

1. [Basic Facts about Schengen](#)[Online][7. avgust 2008].
2. Bertozzi, S. (2008) „[Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²](#)“, CEPS Working Document No. 284, [februar 2008].
3. Ka beloј šengenskoј listi: Izveštaj o napretku Srbije u procesu vizne liberalizacije (2008) Beograd: Fond za otvoreno društvo, Grupa 484.