

ŠENGENSKI PROSTOR

(eng. *Schengen Area*)

SEKCIJA: EU i države članice

TEMATSKA OBLAST: Politike EU

PRAVNI OSNOV: Član 67. i čl. 77–80. Ugovora o funkcionisanju EU, Protokol br. 19 o šengenskim pravnim tekovinama integriranim u okvir EU

POVEZANI POJMOVI: Četiri slobode, Prostor slobode, bezbednosti i pravde, Liberalizacija viznog režima

INTERNET IZVOR: <http://europa.eu>
<http://ec.europa.eu>

Šengenski prostor (poznat i kao šengenska zona) podrazumeva teritoriju država koje su međusobno ukinule svoje unutrašnje granice kako bi njihovi građani mogli slobodno da se kreću bez podvrgavanja graničnoj kontroli. Šengenski prostor se smatra jednim od najvećih dostignuća EU i ostvarenjem slobode kretanja kao osnovnog prava EU (detaljnije: *Četiri slobode*).

Šengenski prostor je nastao na osnovu Šengenskog sporazuma, koji je potpisan 1985. godine između Francuske, Savezne Republike Nemačke, Belgije, Luksemburga i Holandije. Ovih pet država je 1990. godine potpisalo i Konvenciju o implementaciji Šengenskog sporazuma (eng. *Convention Implementing the Schengen Agreement*), koja je stupila na snagu 1995. godine.

Iako je Šengenski sporazum nastao kao rezultat međuvladine inicijative, vremenom se broj potpisnica povećavao, a Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine su tzv. šengenske pravne tekovine (eng. *Schengen Acquis*) integrirane u pravni sistem Evropske zajednice. Trenutno, šengenski prostor se sastoji od 26 evropskih zemalja, od kojih su 22 države članice EU: Belgija, Češka, Danska, Nemačka, Estonija, Grčka, Španija, Francuska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Holandija, Austrija, Poljska, Portugalija, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. Island, Norveška, Švajcarska i Lihtenštajn su se priključili šengenskom prostoru, iako nisu članice EU. Međutim, nisu sve države članice EU istovremeno i članice šengenskog prostora. Irska i Velika Britanija su odlučile da se ne priključe, dok su Bugarska i Rumunija u procesu priključivanja. Preostale članice EU koje nisu deo šengenskog prostora su Kipar i Hrvatska.

Za učešće u šengenskom prostoru države kandidati prolaze kroz proces evaluacije, koja se periodično sprovodi i nakon prijema kako bi se osigurala delotvorna primena zajedničkih pravila i procedura. Pre ulaska u šengenski prostor organi tih država moraju biti osposobljeni da:

- preuzmu odgovornost za kontrolu spoljnih granica u ime druge države šengenskog prostora i za izdavanje viza po jedinstvenim procedurama,

- efikasno sarađuju sa nadležnim agencijama u drugim državama šengenskog prostora kako bi se održao visok stepen bezbednosti kad se ukinu unutrašnje granične kontrole,
- primenjuju zajednički skup pravila, tzv. „šengenske pravne tekovine” (eng. *Schengen Acquis*),
- koriste Šengenski informacioni sistem.

Šengenski sporazum obuhvata ukidanje unutrašnjih granica za slobodno kretanje građana država potpisnica, uz pojačanu zajedničku kontrolu zajedničkih spoljnih granica. Sporazum predviđa zajednička pravila i procedure u vezi sa dozvolama za ulazak i izdavanjem viza za kraće boravke građana trećih zemalja, zahtevima za azil i načinom sprovođenja granične kontrole. Na osnovu sporazuma su, takođe, pojačane saradnja i koordinacija između policijskih službi i pravosudnih organa država šengenskog prostora kako bi se garantovala bezbednost građana.

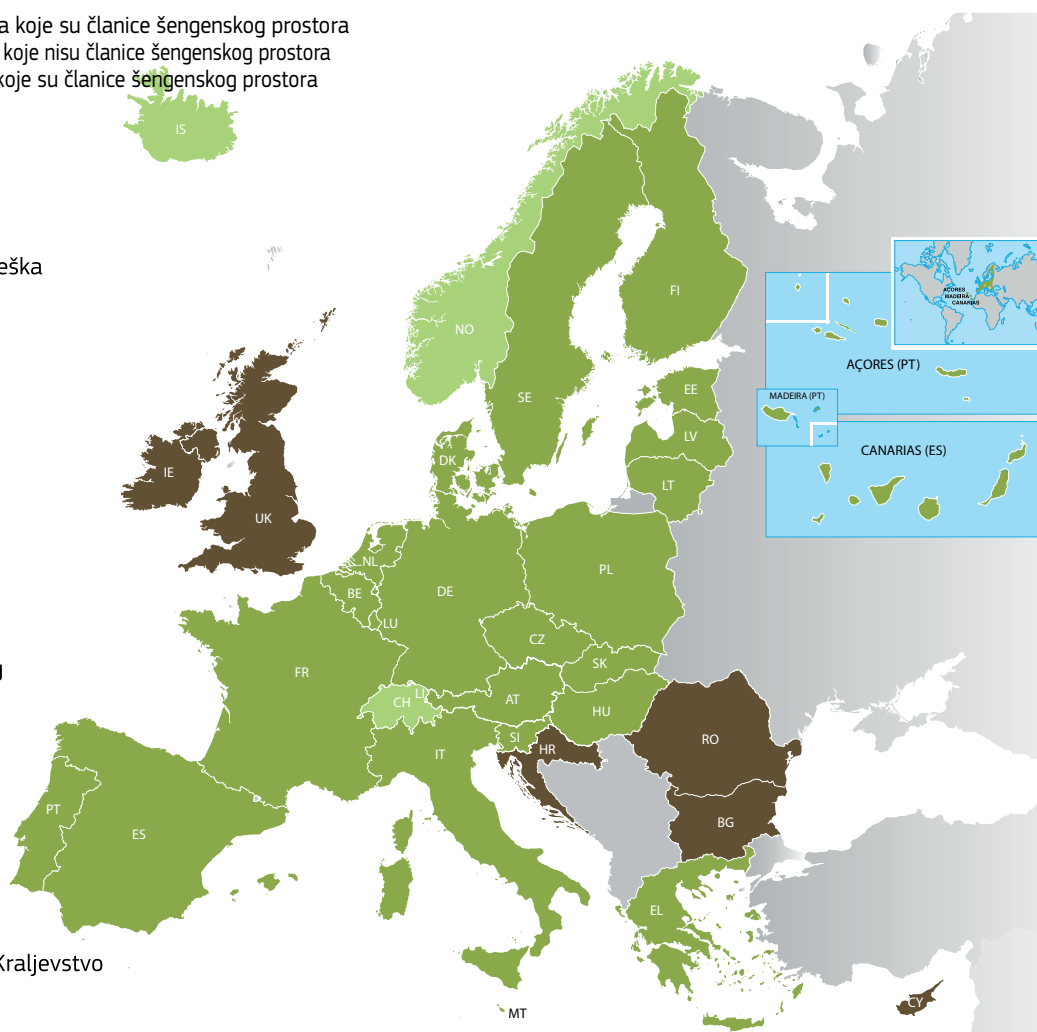
Ukoliko postoji ozbiljna pretnja javnom poretku ili unutrašnjoj bezbednosti država iz šengenskog prostora može u izuzetnim slučajevima i privremeno da ponovo uvede granične kontrole na svojim unutrašnjim granicama na period koji ne bi trebalo da bude duži od trideset dana. U slučaju ponovnog uvođenja granične kontrole, država koja je uvodi treba da obavesti ostale države šengenskog prostora, Evropski parlament, Evropsku komisiju i javnost.

Šengenskim graničnim kodeksom (eng. *Schengen Border Code*) definisana su pravila kontrole na spoljnim granicama EU i regulisan je način njihovog prelaska. Uredbom o viznom kodeksu (eng. *Visa Code*) uspostavljene su procedure i kriterijumi za izdavanje viza za kraće boravke i tranzitne vize građanima trećih zemalja. Uspostavljen je i poseban lokalni granični režim (eng. *Local Border Traffic Regime*) kako bi se regulisao i olakšao ulazak sa graničnih područja van šengenske zone za lica koja imaju potrebu da često prelaze spoljne granice EU.

Šengenski prostor

- države članice EU-a koje su članice šengenskog prostora
- države članice EU-a koje nisu članice šengenskog prostora
- države izvan EU-a koje su članice šengenskog prostora

AT	Austrija
BE	Belgija
BG	Bugarska
CH	Švajcarska
CY	Kipar
CZ	Republika Češka
DE	Nemačka
DK	Danska
EE	Estonija
EL	Grčka
ES	Španija
FI	Finska
FR	Francuska
HR	Hrvatska
HU	Mađarska
IE	Irska
IS	Island
IT	Italija
LI	Lihtenštajn
LT	Litvanija
LU	Luksemburg
LV	Letonija
MT	Malta
NL	Holandija
NO	Norveška
PL	Poljska
PT	Portugalija
RO	Rumunija
SE	Švedska
SI	Slovenija
SK	Slovačka
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo



Napomena: Najnovije proširenje šengenskog prostora dogodilo se 19. decembra 2011, kada se pridružio Lihtenštajn.

Radi zaštite bezbednosti građana i putnika i kako bi se pojedincima kojima nije dozvoljen ulazak u šengenski prostor sprečila zloupotreba putnih isprava, uspostavljena su tri mehanizma za razmenu informacija:

- Informacioni sistem za vize (eng. *Visa Information System*), koji omogućava razmenu podataka o vizama;
- Šengenski informacioni sistem (eng. *Schengen Information System*), koji omogućava razmenu podataka o osobama osumnjičenim za kriminal, osobama koje iz nekog razloga nemaju pravo da uđu ili borave u EU, nestalim osobama i dr.;
- Sistem za identifikaciju podnosilaca zahteva za azil *EURODAC*, koji omogućava državama članicama da utvrđuju nadležnost u vezi sa zahtevima za azil.

Ovim mehanizmima upravlja Evropska agencija za operativno upravljanje velikim informacionim sistemima u prostoru slobode, bezbednosti i pravde (eng. *European Agency for the Operational Management*

of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice, „eu-LISA“).

U okviru zajedničke vizne politike (eng. *Common Visa Policy*) Savet EU je 2001. godine usvojio Uredbu br. 539/2001, kojom je definisao dve liste zemalja van šengenskog prostora: negativnu viznu listu, poznatu i kao „Crna šengenska lista“, i pozitivnu viznu listu, poznatu i kao „Bela šengenska lista“. Građanima zemalja koje se nalaze na tzv. Crnoj šengenskoj listi je neophodna viza za ulazak na teritoriju zemalja članica šengenskog prostora (u nekim slučajevima i za tranzit).

Građani zemalja koje su na tzv. Beloj šengenskoj listi mogu bez viza ulaziti u šengenski prostor i boraviti tamo najduže 90 dana u periodu od 180 dana. Srbija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Crna Gora su 2009. godine prešle sa negativne na pozitivnu viznu listu, a 2010. godine je ista odluka doneta i za Bosnu i Hercegovinu i Albaniju.

Praktično, na primer, EU nije mogla da potpiše međunarodne sporazume. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i EU iz 2008. godine, u ime EU su potpisale evropske zajednice (EZ i EVROATOM) i sve države-članice.

Termin „**evropske zajednice**“ (u množini) se koristi da označi sve tri evropske zajednice nastale pedesetih godina: EZUČ, EEZ, EVROATOM. Iako zasebne međunarodne organizacije, one su od 1965. godine, radi uštede i bolje koordinacije, imale zajedničke organe.

Dakle, od prvobitne tri evropske zajednice, EZUČ je prestala da postoji 2002. godine, EEZ je postala EZ 1993. godine da bi 2009. prerasla u EU, a EVROATOM i danas postoji kao samostalna međunarodna organizacija.

ZANIMLJIVOST!

U periodu od 1958. do 1970. godine trgovina između članica EEZ je povećana čak šest puta!

Stvaranje još dve evropske zajednice je bilo veoma ambiciozno. Sovjetski Savez i Sjedinjene Američke Države pomno su pratile razvoj saradnje. Mnoge zemlje Zapadne Evrope su bile skeptične povodom ciljeva i očekivanih rezultata evropskih zajednica.

Možemo videti da su zemlje osnivači evropskih zajednica imale tri bitna zajednička interesa zbog kojih su se odlučili na saradnju: ekonomski, bezbednosni i ideološki.

Na kraju, moramo napomenuti da su obe organizacije zadržale obeležja nadnacionalnosti i time najavile novu eru u međudržavnim odnosima u Evropi u drugoj polovini XX veka. Imali su skromna očekivanja, ali velike nade kojima su se pridružile, kako ćemo kasnije videti, većina zemalja Evrope.

Od Evropskih zajednica do Evropske unije

U prethodnim poglavljima objasnili smo kako su pedesetih godina prošlog veka nastale tri zajednice i kako su se oblikovale ideje o ujedinjenju Evrope. Kao tri zajednice, one su delovale sve dok se nije javila ideja da se saradnja u Evropi proširi i na neke druge oblasti. Recimo, postojala je potreba da se pored osnaživanja ekonomija, preduzeća i industrija, poboljša i pozicija radnika u zemljama-članicama. Sve više se govorilo o potrebi da se radi na zapošljavanju, unapređenju životnih i radnih uslova, socijalnoj zaštiti. A kada se govori o ovim temama, bilo je neizbežno da evropske zajednice zajednički sarađuju i u oblastima kao što je briga o životnoj sredini, zdravlju, a s tim u vezi, i briga o školovanju budućih generacija koje će naslediti i

dalje graditi Evropu. Poslednja faza u uspostavljanju najveće moguće ekonomske saradnje među zemljama je bilo uvođenje jedinstvene valute **evra**.

Početak sedamdesetih je bio bitan za razvoj Zajednice: došlo je do spajanja institucija tri Zajednice u jednu. To je bio momenat kada su države počele više da sarađuju politički stvarajući, takozvanu, **evropsku političku saradnju**. To znači da je došao trenutak kada su države-članice postale spremne da sarađuju i u drugim oblastima, ne samo u ekonomskim pitanjima. Takođe, usled velike međunarodne monetarne krize koja je uticala i na evropske države, vodeći ljudi Zajednica su

odlučili da je neophodno da prodube ekonomsku i monetarnu saradnju između zemalja. Samo ujedinjeno i sa istim „pravilima igre“ mogli su da prežive tadašnju, ali i sve ostale ekonomske i finansijske krize koje su dolazile. Tada su uspostavljeni temelji za **ekonomsku i monetarnu uniju** koja, takođe, danas simbolizuje EU. Ekonomska i monetarna unija je za krajnji cilj imala da se sve sadašnje i buduće članice EU dogovaraju i usklađuju svoje ekonomske politike ili čak sprovede jedinstvenu ekonomsku politiku koristeći zajedničku valutu. Ne mogu sve članice da koriste evro, za to je potrebno ispuniti određene kriterijume. Kada se ispune ti kriterijumi, postaje se član evrozone.

VAŽNO JE ZNATI!

Evrozona je monetarna unija zemalja-članica koje imaju zajedničku valutu kao zvanično sredstvo plaćanja. Nisu sve članice EU i članice evrozone, delom zato što nisu htele da se odreknu svoje nacionalne valute (kao što su na primer Velika Britanija, Danska, Švedska, Poljska, Mađarska, Češka, Rumunija, Bugarska i Hrvatska), a delom zato što ne mogu da ispune visoke kriterijume približavanja, koje uključuju stabilnost cena, visinu javnog duga i budžetskog deficita.

Evrozona obuhvata devetnaest zemalja EU koje su uvele evro kao nacionalnu valutu: Austrija, Belgija, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Litvanija, Letonija, Luksemburg, Holandija, Portugal, Španija, Slovenija, Kipar, Malta i Slovačka. Evropska centralna banka je odgovorna za vođenje monetarne politike unutar evrozone.

1983. godina je važna za EU – tada se **prvi put pominje njen naziv** i to u obliku svečane deklaracije. Ovaj predlog je imao za cilj da produbi evropske integracije i uspostavi bližu saradnju na polju spoljne i

bezbednosne politike. Zašto? Svet se tada drastično menjao – došlo je do postepenog otopljanja odnosa između SAD-a i SSSR-a u Hladnom ratu, a zatim i do ponovnog zatezanja. Pošto su države Zajednica pripadale

Zapadnom bloku imale su potrebu da se udruže i zajednički nastupaju – tako su se sebe profilisale kao jedinstvenog međunarodnog aktera. Naravno, kao i sa prethodnim idejama to nije išlo glatko, jer su se države plašile od gubitka suverenosti u odlučivanju. Ipak, viši interes ih je približavao sve više i više, u svim oblastima. Bitno „približavanje“ se dogodilo **1987. godine** kada je na snagu stupio **Jedinstveni evropski akt**. Saradnja u oblasti spoljne politike je još više ojačana, a počelo je uspostavljanje jedinstvenog tržišta, ukidanje graničnih prelaza i poreza između država-članica. Takođe, došlo je do

približavanja politika zaštite životne sredine, kao i politika istraživanja i razvoja, što je definitivno zvanično utvrđeno narednim ugovorom koji je potpisan u Mاستrihtu 1992. godine.

Jedinstvenom evropskom aktu je prethodio **Šengenski sporazum, potpisan 1985. godine** u Luksemburgu. Po Šengenskom ugovoru, državljani države potpisnice mogu se slobodno kretati u bilo kojoj drugoj državi potpisnici ne pokazujući bilo kakav dokument na granici (pasoš, lična karta). Tada ovaj ugovor nije imao veze sa Evropskim zajednicama, dok to danas nije slučaj.

Priča o Šengenu

U malom gradu Šengenu u Luksemburgu, prvi put je potpisan sporazum kojim su **ukinute** unutrašnje granice između pet država: Belgije, Holandije, Luksemburga, Francuske i Nemačke. Primećuje se da su samo neke zemlje odlučile da potpišu ovakav sporazum, smatrajući da će međusobno ukidanje kontrola na unutrašnjim granicama doprineti kako efikasnijoj mobilnosti ljudi i roba, tako i pogurati zajedničku saradnju koja se tiče borbe protiv ilegalne imigracije, zloupotrebe žena i dece, prevara, krijumčarenja alkohola, nafte, droge i cigareta.

Ovoj ideji su se nekoliko godina kasnije pridružile i druge zemlje: Španija, Portugalija, Italija, Grčka, Danska, Finska, Švedska i Austrija, praktično sve zemlje tadašnje EU, osim **Velike Britanije i Irske** koje su zadržale pravo da vode svoju politiku migracija, ali su prihvatile da sarađuju u nekim domenima Šengenskog sporazuma. Zbog toga, građani Srbije mogu bez ograničenja da putuju u zemlje EU, dok nam je za Veliku Britaniju ili Irsku potrebna viza. Interesantno je da su neke zemlje van EU postale potpisnice Šengenskog sporazuma, kao što su **Norveška, Island i Švajcarska i Lihtenštajn**.

Danas Šengensku zonu čine sve pomenute zemlje, a zatim i Estonija, Letonija, Litvanija, Poljska, Češka, Mađarska, Slovenija i Malta. Drugim rečima, sve zemlje EU osim Rumunije, Bugarske, Hrvatske i Kipra za koje se očekuje da će, kada se budu stekli uslovi, postati članice Šengenske zone.

Ipak, ne treba zaboraviti da se vrlo često pogrešno shvata **ukidanje** granica među zemljama Šengena. Teritorijalne granice nisu bile ukinute, već se

samo ukida kontrola na postojećim graničnim prelazima i aerodromima. Na granici između Austrije i Nemačke, na primer, još uvek možete videti stare zatvorene granične punktove i samo će vas tabla na kojoj piše „Dobrodošli u Nemačku“ podsetiti da ste izašli iz jedne zemlje i već ušli u drugu.

ZANIMLJIVOST!

Državljeni Andore, San Marina, Vatikana i Monaka mogu bez ograničenja da se kreću po teritoriji svih država koje su potpisale Šengenski sporazum.



Slika br. 15: „Nepostojeći“ prelazi, dostupno na: <http://www.pbs.org/newshour/art/the-surprising-beauty-in-europes-abandoned-border-checkpoints/>

Danas su dvadeset šest država u potpunosti članice Šengenskog sporazuma. Takođe, postoje države koje nisu članice EU (takozvane treće zemlje) i nisu deo Šengenskog prostora, ali ipak imaju mogućnost da njihovi građani, uz rutinsku kontrolu, uđu u EU i putuju bez problema (devedeset dana mogu turistički da se zadrže u zemljama Unije). Te države su na takozvanoj „Beloj Šengen-listi“. Državljanima „Crne Šengen-liste“ neophodna je viza za ulazak na teritoriju zemalja-članica Šengena. Zašto? Zbog političkih promena na istoku i jugoistoku Evrope, ali i zbog velikog proširenja EU, stare članice EU suočile su se sa nekontrolisanim ilegalnim migracijama, koje sa sobom nose i niz drugih problema,



kao što su organizovani kriminal, terorizam i razvoj „sive ekonomije“. Savet EU je 2001. godine regulisao ovu materiju, tako da se odlučivanje o trećim državama, čiji će državljani biti obavezni da pribave vizu, zasniva na pažljivom procenjivanju u svakom konkretnom slučaju i nizu kriterijuma koji se odnose *na ilegalne migracije, državnu politiku i bezbednost, odnose EU, trećih zemalja, itd.* Naša država je do 2009. godine bila na toj listi.

VAŽNO JE ZNATI!

EU ima jedinstvenu viznu politiku koja predstavlja deo Šengenskog ugovora. Kao članice EU izuzetak predstavljaju Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo koje nisu deo Šengenskog prostora (sprovode samo određene mere koje se tiču političke i pravne saradnje), pa time imaju sopstvenu viznu politiku u odnosu na zemlje van EU.

DOBRO JE ZNATI...

Srbija na beloj Šengenskoj listi

Većina država EU je građanima Srbije uvela vize 1992. godine zbog izbijanja rata u bivšoj Jugoslaviji i uvođenja sankcija UN-a, a sve potpisnice Šengenskog ugovora 1995. godine. Proces dobijanja viza je često bio vrlo komplikovan i naporan, a nekad je zahtevao preko deset različitih dokumenata uz cenu vize od 35 evra. Uspešnom saradnjom sa EU i ispunjavanjem potrebnih tehničkih uslova, kao što je biometrijski pasoš, stroga kontrola izdavanja dokumenata i kontrola sopstvenih granica, za rezultat su imali stavljanje Srbije na belu Šengensku listu 2009. godine. Bela Šengenska lista? Pomalo podseća na **VIP listu** u ekskluzivnim diskotekama, listu za veoma važne osobe koje ulaze po povlašćenoj proceduri, preko reda. Na ulazu treba samo da pokažu dokument koji potvrđuje njihov identitet i već su unutra, ispijaju koktele u posebnom VIP delu. Kakva uživancija! Da li bi takva paralela mogla da se napravi i sa belom Šengenskom listom za ulazak u zemlje EU? To što je državljanima Srbije omogućen ulazak na teritoriju zemalja Šengena i boravak, ne duži od tri meseca, ne znači da građani Srbije mogu da se zapošljavaju ili nastanjuju u zemljama EU. S druge strane, na graničnom prelazu vas niko neće pustiti preko reda, ali bela lista je bela lista, zar ne?

Zemlja sa **bele liste** može dospeti na **crnu**, odnosno može joj biti uveden vizni režim u periodu od šest do dvanaest meseci, u slučaju naglog i velikog porasta broja ilegalnih boravaka ili lažnih azilanata. To se odnosi i na lažne azilante iz zemalja Zapadnog Balkana zbog čega su ove zemlje par puta pozvane da bolje kontrolišu svoje granične prelaze i rade na smanjenju siromaštva i nerazvijenosti u područjima iz kojih najviše pristižu lažni azilanti u EU.

ZANIMLJIVOST!

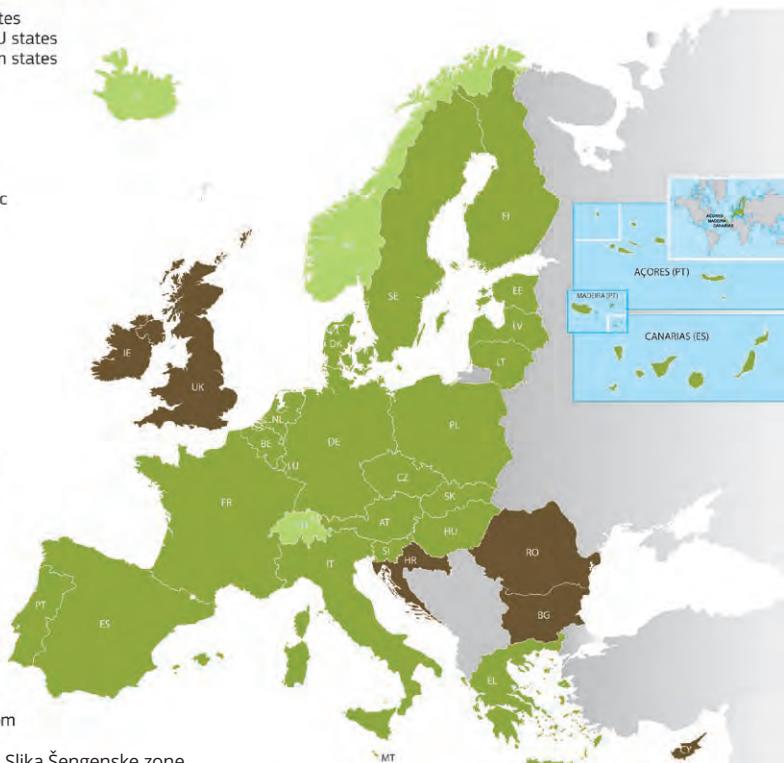
Zemlje potpisnice Šengenskog sporazuma mogu da obнове kontrolu graničnih prelaza u određenim situacijama: u slučaju iznenadnog priliva velikog broja imigranata koji bi mogao da predstavlja rizik za nacionalnu bezbednost ili kada neka članica nije u stanju da kontroliše granicu.

Granične kontrole mogu da se uvedu u slučaju planiranih događaja, poput sportskih manifestacija ili velikog političkog skupa kako bi se predupredila ozbiljna pretnja za javni red i unutrašnju bezbednost. Ovu mogućnost je iskoristila Italija 2001. godine u vreme održavanja samita G8 u Firenci ili Poljska koja je to uradila upravo za vreme održavanje Evropskog prvenstva u fudbalu 2012. godine.

I sami ste bili svedoci suspendovanja delova Šengenskog sporazuma: na vrhuncu migrantske krize, aprila 2017. godine stupila je na snagu Uredba Evropskog parlamenta o sistemskoj proveru na graničnim prelazima. To u praksi znači da su ponovo uvedene granične kontrole između svih članica EU i niko bez detaljne provere dokumenata ne može da pređe iz jedne države u drugu. Naravno, ni iz trećih zemalja (zemlje koje nisu članice Unije) na prostor EU. Uz to su uvedene i strože kontrole na spoljnim granicama EU, čak i za građane Unije. Razlozi su, pre svega, bezbednosni – veliki broj migranata je ušao u pojedine zemlje Unije, a samim tim postoji i opasnost da su ovu priliku iskoristili i teroristi. Niz terorističkih napada se dogodio od januara 2015. godine, što se poklapa sa ratnim dejstvima, takozvane, „Islamske države“ i ogromnim prilivom izbeglica sa teritorije Bliskog istoka.

- EU Schengen states
- Non-Schengen EU states
- Non-EU Schengen states

AT	Austria
BE	Belgium
BG	Bulgaria
CH	Switzerland
CY	Cyprus
CZ	Czech Republic
DE	Germany
DK	Denmark
EE	Estonia
EL	Greece
ES	Spain
FI	Finland
FR	France
HR	Croatia
HU	Hungary
IE	Ireland
IS	Iceland
IT	Italy
LI	Liechtenstein
LT	Lithuania
LU	Luxembourg
LV	Latvia
MT	Malta
NL	Netherlands
NO	Norway
PL	Poland
PT	Portugal
RO	Romania
SE	Sweden
SI	Slovenia
SK	Slovakia
UK	United Kingdom



Slika br. 16: Slika Šengenske zone

Izvor: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf