

ШЕНГЕНСКА САРАДЊА КАО ДЕО ПРАВНОГ ПОРЕТКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Др Јелена Ђеранић*

Апстракт: У раду се анализира сарадња успостављена у области слободе кретања лица, познатија као Шенгенска сарадња. Реч је о сарадњи започетој ван институционалног оквира Европске уније, која је касније интегрисана у Оснивачке уговоре и на тај начин постала део правног поретка ЕУ. Након уводних напомена о разлозима покретања ове сарадње, у првом делу рада размотрене су правне основе Шенгенске сарадње, тј. Споразум из Шенгена и Конвенција о примени Споразума из Шенгена. Посебна пажња посвећена је интеграцији Шенгенске сарадње у правни оквир Европске уније. У другом делу рада аутор анализира последице укључења тековина Шенгена у правни поредак Европске уније, које се огледају у специфичном положају појединих држава у оквиру ове сарадње. С једне старне, реч је о дерогацијама које су успостављене у корист одређених држава чланица Уније, а с друге стране, о тзв. спољној димензији Шенгенске сарадње, тј. положају појединих држава које нису чланице ЕУ, али учествују у сарадњи.

Кључне речи: Европска унија, Шенгенска сарадња, слобода кретања лица, правни поредак, тековине Шенгена, Шенгенска зона, институционалне последице, дерогације.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Сарадња у области слободе кретања лица успостављена је Шенгенским споразумом од 14. јуна 1985. године, између седам држава чланица Европске уније. Ова сарадња, познатија као Шенгенска сарадња, настала је као последица одбијања појединих држава чланица да учествују у унапређењу сарадње и реализацији заједничких циљева у оквиру одређених политика Уније. Стога је Шенгенска сарадња започета независно од Оснивачких уговора и ван правног оквира Европске уније. Тек након одређеног времена, када се у сарадњу укључила већина држава чланица ЕУ, ова сарадња је интегрисана у Оснивачке уговоре и постала је део правних тековина ЕУ.

Концепт на основу кога се сарадња између ужег круга држава чланица ЕУ отпочиње независно од Уговора и накнадно укључује у правни поредак ЕУ, представљао је новину у комунитарној пракси. С обзиром на иновативност у погледу начина отпочињања сарадње и сложеност самог система сарадње

* Др Јелена Ђеранић, Истраживач сарадник Институт за упоредно право

успостављеног у оквиру Шенгенске зоне, ова сарадња се често назива и „шенгенска лабораторија“.¹

Један од основних циљева Шенгенске сарадње био је стварање „Европе без граница“.² Овај циљ није остварен одједном, већ постепено, током година. Иначе, стварањем тзв. Европе без граница, за странце, тј. треће земље, Шенгенска зона постала је, условно речено, тврђава.³

У оквиру представљања положаја Шенгенске сарадње као дела правног поретка Европске уније, најпре ће бити анализирани правне основе Шенгенске сарадње, а након тога размотрен специфичан положај појединих држава у оквиру Шенгенске сарадње.

I. ПРАВНЕ ОСНОВЕ ШЕНГЕНСКЕ САРАДЊЕ

Један од циљева Европске уније, предвиђен Оснивачким уговорима, је стварање заједничког тржишта, а један од предуслова заједничког тржишта је слободно кретање лица у оквиру Уније. Прве политичке иницијативе за успостављање слободног кретања лица у простору без унутрашњих граница појавиле су се на конференцији у Паризу 1974. године. У то време, средином седамдесетих година прошлог века, у Европском парламенту отворена је дискусија на тему „Европа грађана“ са циљем да се оде корак даље од заједничког тржишта. Међутим, тек осамдесетих година 20. века предузети су конкретни кораци ка успостављању слободног кретања лица. Захваљујући Шенгенским споразумима, циљ о успостављању „Европе грађана“ добио је кохерентни политички и правни оквир.

Ембрионом тековина Шенгена сматра се 43. француско-немачки састанак „на врху“ 28. и 29. маја 1984. године у Рамбујеу. У разговору иза затворених врата између француског председника Митерана (*Mitterand*) и немачког канцелара Кола (*Kohl*), договорено је да се подстакну припреме за успостављање слободног кретања лица и промета робе. Након тога је на Европском савету у Фонтенблоу 25. и 26. јуна 1984. године одлучено да се поново покрене процес европских интеграција.

Занимљиво је да су, у приближно исто време када су на самиту у Фонтенблоу шефови држава или влада чланица Европских заједница изашли са идејом о тзв. „Европи грађана“, „возачи тешких камиона у међународном транспорту робе блокирали неколико граничних прелаза и дванаест дана потпуно паралисали друмски саобраћај и робни промет у знак протеста против дуготрајног чекања у колонама на унутрашњим границама Европских заједница“.⁴

Мање од месец дана након договора из Фонтенблоа, 13. јула 1984. године, уследио је Споразумом из Сарбрикена којим је дато „зелено светло“ за

¹ P. Dollat, „Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne- enjeux et perspectives, Bruylant, Bruxelles 1998.

² Д. Лопандић, М. Јањевић, *Споразум из Шенгена - за Европу без граница*, Службени гласник, Београд 1996, 5.

³ *Ibid.*, 224-228.

⁴ *Ibid.*

укидање свих контрола на граничним прелазима између Француске и Немачке. Затим је годину дана касније, 14. јуна 1985. године, у Шенгену потписан још један споразум између Француске, Немачке и земаља Бенелукса - Споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама. Да би одредбе овог споразума могле да се примењују у пракси, 19. јуна 1990. године донета је Конвенција којом се примењује споразум о постепеном укидању контрола на заједничким границама. Конвенција је почела да се примењује тек након пет година од потписивања, 26. марта 1995. године.

У оквиру представљања правних основа Шенгенске сарадње, најпре ће бити анализирани Споразум из Шенгена и Конвенција о примени Споразума из Шенгена, а након тога размотрено само укључење тековина Шенгена у правни поредак ЕУ.

1. Споразум из Шенгена и Конвенција о примени Споразума из Шенгена

Само годину дана након доношења Споразума из Сарбрикена, 14. јуна 1985. године, на броду „Принцеза Мари-астрид“ на реци Мозел, поред Шенгена, малог места у Луксембургу, у непосредној близини француско-немачке границе, потписан је још један споразум између Француске, Немачке и земаља Бенелукса.

У преамбули Шенгенског споразума помиње се Декларација Европског савета из Фонтенблоа из јуна 1984. године, која се тиче укидања полицијских и царинских формалности на унутрашњим границама за кретање лица и роба и Споразум закључен у Сарбрикenu 13. јула 1984. године између Федералне Републике Немачке и Републике Француске, коме су приступиле и државе Економске уније Бенелукса.

Основни циљ Шенгенског споразума изложен је у члану 17, према коме би требало да се контрола лица приликом преласка заједничких граница укине и премести на спољне границе. У том циљу државе ће настојати да претходно ускладе законодавне одредбе и прописе којима се укидају контроле и предузму додатне мере за очување безбедности, као и ради спречавања илегалне имиграције држављана држава које нису чланице Европских заједница.

Овако дефинисан режим слободног кретања лица не би требало да представља енклаву у Европи од петнаест држава чланица или још мање препреку европским интеграцијама. Систем предвиђен Шенгенским споразумом замишљен је као нека врста лабораторије са циљем да се настави са уклањањем контрола са заједничких граница и ширењем Шенгенске зоне, поштујући законодавну аутономију држава потписница.⁵

Споразум садржи две серије мера изложене у посебним поглављима: тзв. краткорочне мере (Поглавље I), превасходно везане за поједностављење формалности приликом преласка унутрашњих граница и тзв. дугорочне мере (Поглавље II) које се тичу премештања контроле на спољне границе држава потписница. Оба поглавља подељена су на два дела: опште принципе и компензаторске мере.

⁵ P. Dollat, 172.

Иначе, до примене дугорочних мера дошло је тек десет година касније, 26. марта 1995. године, када је почела да се спроводи додатна Конвенција.

Шенгенски споразум обележава почетак процеса хармонизације прописа о слободном кретању лица у оквиру Шенгенске зоне. Овим споразумом су само дефинисани циљеви и он нема обавезујућу правну снагу. Стога није била предвиђена ратификација споразума од стране националних парламената држава потписница. Будући да Шенгенски споразум представља само декларацију о намерама, да би се он могао примењивати, допуњен је Конвенцијом потписаном 19. јуна 1990. године.

На основу одредби Конвенције о примени Споразума из Шенгена о постепеном укидању контрола на заједничким границама, државе потписнице би, у области слободе кретања лица, требало да укину контроле на заједничким границама и преместе их на спољне границе. С тим у вези, државе ће, уколико је потребно, претходно хармонизовати законске прописе који се тичу забрана и рестрикција везано за контролу граница. У циљу очувања безбедности у државама чланицама Шенгенске зоне и спречавања илегалне имиграције из земаља које нису чланице Европских заједница, Конвенцијом су предвиђене компензаторске мере, обавезне за све земље учеснице сарадње.

Компензаторске мере, предвиђене још чланом 17 Шенгенског споразума, детаљно су обрађене у 3. поглављу Конвенције од 19. јуна 1990. године.⁶ Најважније компензаторске мере су:

- **Стварање заједничког аутоматизованог система, Информативног система Шенгена.** Предвиђено је да овај систем садржи податке о лицима која се траже, лицима којима није дозвољен улазак, лицима која су избачена из Шенгенске зоне, као и податке о украденој роби одређеног типа (нпр. личним картама, оружју, моторним возилима, итд.). Данас Информативни систем Шенгена, представља један од најбољих инструмената претраге, када је у питању ова врста података.

- **Појачање контроле на спољним границама Шенгенске зоне;** критеријуми за улазак у Шенгенску зону морају бити заједнички дефинисани и идентични у свим државама чланицама;

- **Издавање јединствене шенгенске визе за боравак до 3 месеца.** Захваљујући овој визи држављани трећих земаља могу улазити и кретати кроз целокупну територију Шенгенске зоне, а издавање виза уређено на основу јединствених критеријумима⁷. Занимљиво је да су у почетку, пре интеграције тековина Шенгена у Уговоре, постојале су 3 врсте визних листа: црна бела и сива. На црној листи биле су земље чијим је држављанима била потребна виза за улазак у Европску унију, док су се земље које не подлежу овом режиму налазиле на белој визној листи. На сивој листи налазиле су се земље чијим држављанима је била потребна виза само за улазак у поједине државе чланице ЕУ. Ситуација са визним листама се променила интегрисањем тековина Шенгена у правни поредак

⁶ Д. Лопандић, М. Јањевић, 19 и даље.

⁷ Вид. Ј. Лепетић, „Бела Шенгенска листа“, *Страни правни живот* 1/2009, 87-110.

ЕУ. Будући да је тада је један део надлежности из 3. стуба (виза, азила, имиграције и друге политике које се односе на слободу кретања лица) прешао је у 1. стуб, Савет је добио овлашћење да одлучује о белој листи. С тим у вези, више није постојала могућност да поједине државе чланице унилатерално одлучују да некој трећој земљи уведу визни режим и укинута је сива шенгенска листа.

- **Хармонизација законодавстава у посебно осетљивим областима** (законодавство о ватреном оружју и муницији, борби против промета и употребе опојних дрога). циљ је да се онемогући промет дроге у оквиру Шенгенске зоне од момента када унутрашње границе буду отворене. Конвенцијом нису предвиђене само законске норме, већ и начин примене у пракси;

- **Јачање сарадње између полиције држава чланица.** Правила о прекограничним активностима полиције су веома детаљна. Међутим, када је реч о политички осетљивим темама, као што су право на праћење и посматрање преко граница, Конвенција оставља државама чланицама више могућности;

- **Поједностављење и унапређење сарадње између судских власти.** Уговори, који су већ постојали у области екстрадиције и преношења извршења код пресуда у кривичним стварима, почели су да се примењују.

2. Укључење тековина Шенгена у правни поредак ЕУ

Уговором из Амстердама из 1997. године измењени су и допуњени Оснивачки уговори, како у погледу садржине, тако и у погледу форме. Овим Уговором очувана је подела Европске уније на три стуба уведена Уговором из Мастрихта. Осим измена у самом тексту, Уговорима је прикључено 13 протокола и 60 декларација. Протоколи су подељени у различите категорије. С обзиром на разноликост тема обухваћених Конвенцијом о примени Споразума из Шенгена, Протокол о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније налази се у категорији „Протоколи прикључени Уговору о Европској унији и Уговорима о оснивању Европске заједнице“.

За анализу тековина Шенгена, нарочито су интересантне две новине предвиђене Уговором из Амстердама. С једне стране, институционализована је сарадња између држава чланица Европске уније у области слободе кретања лица, започета ван оквира Уговора и заснована на Шенгенским споразумима. Тековине Шенгена су, на основу Протокола, интегрисане у комунитарно право и постале су саставни део правних тековина Европске уније. С друге стране, један део надлежности из 3. стуба (Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова) прешао је у 1. стуб. Ради се о некадашњем поглављу VI које се тиче виза, азила, имиграције и других политика које се односе на слободу кретања лица. На основу Амстердамског уговора поглавље VI постаје поглавље IV за које је надлежна Заједница. Комунитаризација ових политика представља веома значајан корак за развој сарадње у области кретања лица.

Реформа предвиђена Уговором из Лисабона, који је ступио на снагу 1. децембра 2009. године, индиректно је утицала и на Шенгенску сарадњу. Овим уговором укинута је тзв. трипартитна структура Европске уније, што је имало

одређене последице и на саму Шенгенску сарадњу. Наиме, када је реч о некадашњем 3. стубу ЕУ, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, она постаје део Уговора о функционисању Европске уније, коме се додаје нови наслов „Област слободе, безбедности и правде“. Једна од најважнијих последица престанка постојања 3. стуба ЕУ и интеграције полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима у Уговор о функционисању ЕУ се огледа у измењеном начину доношења одлука у овој области. До Уговора из Лисабона, одлуке су се у оквиру 3. стуба ЕУ доносиле једногласно, тј. Сагласношћу свих држава чланица, а након његовог ступања на снагу, одлуке се и у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима доносе квалификованом већином, и то у поступку саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента.

У оквиру анализе укључења тековина Шенгена у правни поредак ЕУ, најпре ће бити дефинисане тековине Шенгена, а затим размотрен садржај Протокола о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније.

2.1. Тековине Шенгена

Да би се дефинисале тековине Шенгена, првенствено би требало одредити њене саставне делове (акти који спадају у тековине Шенгена), а затим области које су обухваћене Шенгенском сарадњом.

Листа елемената који чине тековине Шенгена усвојена је 20. маја 1999. године. Њихову базу представљају Споразум из Шенгена од 14. јуна 1985. године и Конвенција од 19. јуна 1990. године. Протоколи и споразуми о приступању Споразуму из 1985. и Конвенцији из 1990. закључени са Италијом, Шпанијом и Португалијом, Грчком, Аустријом, Данском, Финском, Шведском и са нових девет држава чланица, такође су део тековина Шенгена.⁸ Одлуке и декларације које је усвојио Извршни комитет основан Конвенцијом из 1990. године, као и акти које су инстанце овлашћене од стране Извршног комитета усвојиле у циљу примене Конвенције, представљају елементе тековина Шенгена.⁹

С друге стране, тековине Шенгена обухватају две кључне области: азил и имиграцију и полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Амстердамским уговором, области које су спадале у надлежност 3. стуба ЕУ (визе, азила, имиграције и друге политике повезане са слободом кретања лица) прешле су у 1. стуб, где се одлуке доносе квалификованом већином. Пропратне мере које се тичу полицијске сарадње остале су у надлежности 3. стуба. Међутим, ступањем на снагу Уговора из Лисабона, укинута је структура Европске уније заснована на стубовима, тако да се и у области полицијске сарадње и

⁸ Међутим, споразуми закључени између држава Шенгена, с једне стране, и Норвешке и Исланда, као и Швајцарске, с друге, нису поменути у Протоколу о интеграцији тековина Шенгена у Европску унију. С обзиром на чињеницу да ове земље представљају саставни део Шенгенске зоне, нејасно је из ког разлога су споразуми изостављени из овог протокола.

⁹ К. Pollet, „L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives“, *L'Union européenne et le monde après Amsterdam* (dir. M. Dony) Université Libre du Bruxelles, Bruxelles 1999, 150.

правосудне сарадње у кривичним стварима одлуке доносе квалификованом већином, и то у поступку саодлучивања, тј. заједничког одлучивања Савета и Парламента.

Иначе, када је реч о области азила и имиграције, у Европској унији је прихваћен шири концепт азила који обухвата и „решавање статусних питања избеглица и интерно расељених лица, која се нађу на територији Европске уније, и услове легалног боравка држављана трећих земаља у државама чланицама.“¹⁰ Ова материја регулисана је Конвенцијом из Даблина из 1990. године, која је ступила на снагу 1997. године.

2.2. Протокол о интеграцији тековина Шенгена у оквир ЕУ

Сарадња између појединих држава чланица Европске уније, успостављена изван оквира Оснивачких уговора, Уговором из Амстердама је уздигнута на комунитарни ниво, тј. укључена је у правни оквир Уније. Протоколом о интеграцији тековина Шенгена у Европску унију, ова сарадња постала је саставни део правне тековине Европске уније.

Протокол о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније представља примену механизма ближе сарадње (концепта диференциране интеграције или концепта флексибилности) који је институционализован Амстердамским уговором. Овај механизам омогућава одређеном броју држава чланица Уније да успоставе сарадњу и започну заједничке активности, тј. унапреде интеграције у одређеној области у оквиру институционалног оквира Уније, уз поштовање одређених услова предвиђених Уговорима. Остале државе чланице, које иницијално не учествују у сарадњи, могу накнадно (када се стекну услови или када буду желеле) да се прикључе сарадњи.

У првом члану Протокола о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније предвиђено је да тринаест држава чланица Европске уније (толико их је у време доношења протокола учествовало у Шенгенској сарадњи) које сарађују у оквиру Шенгена, имају право да између себе успоставе ближу сарадњу у оквиру Европске уније у областима које нису приоритетне за све државе чланице Европске уније.

Једна од најважнијих одредби Протокола о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније је члан 2. На основу овог члана, од датума ступања на снагу Амстердамског уговора, тековине Шенгена, укључујући и одлуке Извршног комитета основаног Шенгенским споразумима, које су усвојене пре тога датума, одмах ће се примењивати на тринаест држава чланица. Од истог датума Савет ће заменити Извршни комитет. Савет састављен од представника тринаест држава чланица, једногласно одлучује о мерама неопходним за спровођење члана 2. Такође, Савет једногласно и у складу са одговарајућим одредбама Уговора, одређује правну основу за сваку од одредби или одлука које чине тековине Шенгена.

¹⁰ А. Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Београд 2006, 328.

Дакле, Шенгенска сарадња је започета као међудржавна сарадња и Шенгенски споразуми били су део класичног међународног права. Тек након ступања на снагу Уговора из Амстердама, Шенгенски споразуми постали су део правног поретка Европске уније.

II. ПОСЛЕДИЦЕ УКЉУЧЕЊА ТЕКОВИНА ШЕНГЕНА У ПРАВНИ ПОРЕДАК ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Протокол о интеграцији Шенгенске сарадње у правни оквир Европске уније, прикључен Уговору из Амстердама, ступио је на снагу 1999. године. На основу овог протокола тековине Шенгена постале су део права Европске уније. Укључење тековина Шенгена у правни поредак Уније имало је одређене последице које се огледају у специфичном правном положају неколицине држава у оквиру Шенгенске сарадње. С једне стране, поједине државе чланице Европске уније не желе да учествују у Шенгенској сарадњи, а с друге стране, поједине земље, које нису чланице Уније, укључиле су се у сарадњу.

1. Специфичан положај појединих држава чланица ЕУ унутар Шенгенске сарадње

Правни поредак успостављен у оквиру Шенгенске сарадње од самог почетка је био веома комплексан. Овај систем постао је још сложенији када је, Амстердамским уговором, с једне стране, Шенгенска сарадња интегрисана у Оснивачке уговоре, а с друге стране, одређене области из надлежности 3. стуба прешле у 1. стуб ЕУ. Наиме, комунитаризацијом дела надлежности које су се налазиле у 3. стубу ЕУ, неколицина земаља Европске уније нашла се у специфичном положају.

Правни положај ових земаља у оквиру тековина Шенгена дефинисан је протоколима усвојеним уз Амстердамски уговор. Протоколима су предвиђене дерогације (одступања), тј. клаузуле о изласку (или *opting out*, како се често називају у комунитарном жаргону) из општег режима у корист три државе чланице: Уједињеног Краљевства, Ирске и Данске. Систем дерогација је веома сложен и прописи нису једнообразни за све три државе. Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске разликује се од правног положаја Данске. Стога ће правни положаји ових земаља бити појединачно размотрени.

1.1. Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске

Уједињено Краљевство и Ирска, од самог почетка, нису биле заинтересоване да се укључе у сарадњу успостављену Шенгенским споразумом. Ове две острвске земље, осим специфичног географског положаја у односу на остале државе Уније (одвојене су од континенталног дела Европе), имају суштински различит приступ када су у питању политике које чине тековине Шенгена. Уједињено Краљевство одувек је истицало своје специфичне потребе као острвске државе и традицију одсуства контроле идентитета лица унутар граница

земље.¹¹ Управо из тог разлога неопходна је појачана контрола приликом уласка на територију Уједињеног Краљевства. Што се тиче Ирске, она је морала да се приклони ставовима Уједињеног Краљевства како би избегла поновно увођење контрола које су, у оквиру Британско-ирске зоне слободног путовања, укинуте још од 1920. године.¹²

Уједињено Краљевство и Ирска уживају посебан статус у оквиру Шенгенске сарадње. Ове две државе никада нису приступиле Шенгенским споразумима, али, у сваком тренутку, могу затражити да се, делимично или у потпуности, укључе у сарадњу. На основу чланова 1 и 2 протокола који је прикључен Амстердамском уговору, поглавље IV не обавезује Уједињено Краљевство и Ирску. Ипак, члановима 3, 4 и 8 истог протокола предвиђени су изузеци.

Правни положај Уједињеног Краљевства и Ирске у оквиру Шенгенске сарадње регулисан је на основу два протокола прикључена Амстердамском уговору: Протокол о примени одређених аспеката члана 14 Уговора о оснивању Европске заједнице на Уједињено Краљевство и Ирску и Протокол о положају Уједињеног Краљевства и Ирске.

- Протокол о примени одређених аспеката члана 14 на Уједињено Краљевство и Ирску

Чланом 14 Протокола о интеграцији тековина Шенгена у оквир Европске уније дефинисан је појам унутрашњег тржишта: „Унутрашње тржиште обухвата подручје без унутрашњих граница на коме су обезбеђени слободно кретање лица и промет робе, услуга и капитала.“

На основу Протокола о примени одређених аспеката члана 14 на Уједињено Краљевство и Ирску, правила која су везана за унутрашње тржиште, а тичу се слободног кретања лица, не примењују се на Уједињено Краљевство и Ирску (клаузула о изласку *opting-out*). Уједињено Краљевство је овлашћено да на својим границама врши контролу лица која желе да уђу у Уједињено Краљевство, а за коју сматра да је неопходна. Реч је о контроли како држављана држава које су уговорне стране споразума о Европском економском простору и чланова њихових породица, тако и држављана других држава. Дакле, Уједињено Краљевство има право да дозволи или забрани боравак одређеном лицу на својој територији, независно од његове националности (без обзира да ли је то лице држављанин Европског економског простора или држављанин трећих земаља).¹³ Ова одредба важи и за Ирску под истим условима као и за Уједињено Краљевство. Иначе, Уједињено Краљевство и Ирска, између себе, настављају да примењују прописе о кретању лица у оквиру Зоне слободног путовања.¹⁴

Протоколом о примени одређених аспеката члана 14 на Уједињено Краљевство и Ирску такође је предвиђено да су државе чланице Шенгенске

¹¹ К. Pollet, 150.

¹² Вид. F. Dehousse, D. Sifflet, 3.

¹³ Чл. 1 Протокол о примени одређених аспеката члана 14 на Велику Британију и Ирску

¹⁴ Чл. 2 Протокол о примени одређених аспеката члана 14 на Велику Британију и Ирску

сарадње овлашћене да, на својим границама или на сваком месту уласка на њихову територију, врше контроле уласка лица која долазе из Уједињеног Краљевства или Ирске. Дакле, када је реч о контроли лица, успостављен је реципроцитет између, с једне стране, Уједињеног Краљевства и Ирске и, с друге стране, осталих држава чланица Шенгенске зоне.

- Протокол о положају Уједињеног Краљевства и Ирске

На основу Протокола о положају Уједињеног Краљевства и Ирске, положај ове две државе регулисан је на различит начин када се ради о усвајању нових мера у оквиру Шенгенске сарадње и када се ради о одредбама које чине тековине Шенгена.

Протоколом о положају Уједињеног Краљевства и Ирске предвиђено је да када се усвајају нове мере (било да се ради о политикама које су комунитаризоване Уговором из Амстердама, као што су виза, азил и имиграција и судска сарадња у грађанским стварима, било да се ради о мерама у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, тј. некадашњем 3. стуб ЕУ), Уједињено Краљевство и Ирска не учествују у раду Савета. Дакле, ниједна мера, ниједна одредба неког међународног споразума закљученог од стране Заједнице и ниједна одлука Суда правде којом се тумаче те одредбе или мере, не обавезују Уједињено Краљевство или Ирску.

Ипак, предвиђена је могућност да се ове две државе укључе у сарадњу. Уједињено Краљевство и Ирска могу писмено обавестити председника Савета, у року од три месеца након подношења неког предлога или иницијативе Савету, да желе да се укључе, тј. да учествују у усвајању и примени предложене мере.

Имајући у виду могућности злоупотребе од стране Уједињеног Краљевства и Ирске, Протоком је прецизирано да, уколико Савет, када у његовом раду учествују Уједињено Краљевство и Ирска, не може да усвоји одређену меру, након истека разумног временског рока, он дату меру може донети и без учешћа ове две државе.¹⁵ Захваљујући овој одредби, остале државе чланице Шенгенске сарадње заштићене су у ситуацијама када Уједињено Краљевство и Ирска одлуче да се укључе у усвајање одређене мере са намером да блокирају рад Савета.¹⁶

Када је реч о одредбама које су постојале пре интеграције тековина Шенгена у Оснивачке уговоре, положај Уједињеног Краљевства и Ирске се разликује у односу на њиховој положај поводом усвајања нових мера у циљу развоја сарадње у оквиру Шенгена. Уједињено Краљевство и Ирска могу у сваком тренутку, након усвајања мере од стране Савета, да обавесте Савет и Комисију о намери да желе да прихвате дату меру, тј. да се делимично укључе у сарадњу.¹⁷ Дакле, на неки начин омогућено им је закаснило и/или делимично

¹⁵ E. Barbe, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La documentation Française, 2002, 40.

¹⁶ J. Теранић, „Облици интеграција у Европској унији“, *Страни правни живот* 1-3/2006, 110.

¹⁷ E. Barbe, 41.

приступање.¹⁸ Сходно томе, може се констатовати да је Амстердамским уговором, уведен је Шенген „по жељи“¹⁹ за Уједињено Краљевство и Ирску. Дакле, признато им је право да из тековина Шенгена изаберу области у којима желе да учествују у сарадњи.

Овакво решење предвиђено у корист Уједињеног Краљевства и Ирске (да из тековина Шенгена изаберу само оне области у којима желе да учествују у сарадњи) изазвало је опречне ставове у доктрини. Један, мањи део, оправдава увођење тзв. Шенгена по жељи чињеницом да их ова могућност, успостављена у корист две острвске државе, може навести да прихвате одређене, веома корисне одредбе тековина Шенгена у области судске и полицијске сарадње. Ипак, већи део доктрине, могућност уведена Амстердамским уговором, најоштрије критикује. Међу њима су и поједини аутори самих Шенгенских споразума. Они тврде да Шенгенски споразуми чине једну целину у смислу да је укидање контроле лица на границама компензовано мерама о полицијској и судској сарадњи. Дозвољавајући Уједињеном Краљевству и Ирској да изаберу само одређене мере у којима желе да учествују (тзв. Шенген по жељи), брише се ова условна веза.²⁰

1.2. Правни положај Данске

Правни положај Краљевине Данске у оквиру тековина Шенгена је специфичан и разликује се од положаја Уједињеног Краљевства и Ирске. Ова земља је потписала Шенгенски споразум из 1985. године и Конвенцију из 1990. године. Дакле, у почетку је Данска била пуноправна чланица Шенгенске сарадње. Међутим, када су Амстердамским уговором тековине Шенгена постале саставни део правног поретка Европске уније, а одређене области из надлежности 3. стуба прешле у 1. стуб, ситуација се искомпликовала у погледу Данске. Наиме, Данска се није сложила са овим новим трансфером суверенитета. Пренос одређених политика из надлежности 3. у 1. стуб ЕУ подразумевао је измену начина усвајања одлука у оквиру Шенгенске сарадње. Будући да су поједине политике комунитаризоване, одлуке које се тичу ових политика нису се више доносиле једногласно, већ квалификованом већином у Савету. Будући да усвајање одлука квалификованом већином у Савету, на неки начин, задира у сувереност држава чланица, Краљевина Данска је, из унутрашњо-политичких разлога, одбила да се одрекне једног дела својих овлашћења, тј. да део суверенитета пренесе на Европску унију. Дакле, првобитно су се дерогације предвиђене у корист Данске, односиле искључиво на тзв. комунитаризоване области, али не и на развој тековина Шенгена у оквиру 3. стуба ЕУ. Међутим, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, којим се разбија тзв. трипартитна структура ЕУ и бришу разлике међу стубовима, дерогације се односе и на одлуке

¹⁸ Ову могућност, најпре је, искористило Уједињено Краљевство, а затим и Ирска, у мају 2000. године и јануару 2002. године.

¹⁹ К. Pollet, 152.

²⁰ Е. Barbe, 41.

усвојене квалификованом већином у оквиру полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

Положај Краљевине Данске регулисан је Протоколом о положају Данске, који је прикључен Амстердамском уговору. На основу овог протокола Данска ужива посебан положај у оквиру тековина Шенгена. Данска неће учествовати у усвајању мера предложених у складу са главом IV Уговора ЕЗ, тј. када се ради о мерама које се тичу неке од комунитаризованих политика. Дакле, инструменти који су усвојени у оквиру Шенгенске сарадње, а тичу се виза, азила, имиграције и слободног кретања лица (1. стуб ЕУ), не примењују се у Данској. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона и новог Протокола о положају Данске, дерогације (*opt-out*) су проширене на целу област Слободе, безбедности и правде. Краљевина Данска неће учествовати у доношењу мера у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

Као и случају Уједињеног Краљевства и Ирске, ни за Данску „врата нису потпуно затворена“.²¹ Чланом 5 Протокола о положају Данске предвиђено је да када Савет усвоји одлуку о неком предлогу или иницијативи којима се развијају правне тековине Шенгена, Данска ће се изјаснити у року од шест месеци да ли ће ту одлуку укључити у своје национално право. Ако се Данска позитивно изјасни и реши да унесе поменути одуку у своје унутрашње право, између ње и осталих држава чланица ствара се међународно-правни однос (обавеза међународног права).²²

Одлука Данске о уношењу одређене мере у унутрашње законодавство имала би парадоксалне последице. Наиме, односи између самих држава чланица у оквиру једне комунитарне политике не би били уређени комунитарним правом, већ према правилима која су изван оквира Уговора. С тим у вези, правна снага одлука Савета има двоструку правну природу. За све државе чланице Шенгенске сарадње (изузев Данске), ове одлуке су комунитарног карактера и стварају обавезе комунитарног карактера. Међутим, када је Данска у питању, одлуке јесу комунитарног карактера, али је природа обавеза између Данске и осталих држава чланица Шенгенске сарадње међународно-правног карактера. На тај начин, Шенгенским протоколом у комбинацији са Протоколом о положају Данском умањује се транспарентност приликом примене Оснивачких уговора.²³ Штавише, ниједна одлука Суда правде којом се тумаче одлуке и мере усвојене у оквиру Шенгенске сарадње, не обавезују Данску и не примењују се на њу. Дакле, одлуке и тумачења Суда правде обавезне су за све државе Шенгена, осим за Данску.

2. Специфичан положај појединих држава које нису чланице ЕУ унутар Шенгенске сарадње

Неколико држава европског континента, које нису чланице Европске уније, уживају специфичан положај у оквиру Шенгенске зоне. То су две

²¹ К. Pollet, 153.

²² Е. Barbe, 42.

²³ К. Pollet, 154.

скандинавске земље, Република Исланд и Краљевина Норвешка, као и Швајцарска конфедерација. Очекује се да ће и Кнежевина Лихтенштајн ускоро постати пуноправна чланица Шенгенске зоне.

С обзиром на чињеницу да Шенгенска сарадња представља део правне тековине Европске уније, а да ове три државе нису чланице Европске уније, њихова укљученост у Шенгенску зону (на основу посебних споразума које су ове земље потписале са државама чланицама Шенгенске сарадње) је квалификована као спољна димензија Шенгенске сарадње.

2.1. Правни положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке

Правни положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке регулисан је посебним споразумима које су ове земље потписале са државама чланицама, учесницама Шенгенске сарадње. С обзиром на чињеницу да споразуми нису укључени у Шенгенски протокол, примена прописа који чине тековине Шенгена у Норвешкој и на Исланду, представља спољну димензију ове сарадње.

Будући да Република Исланд и Краљевина Норвешке нису чланице Европске уније, оне не могу званично постати чланице Шенгенских споразума. Међутим, да би Конвенција из 1990. године могла ступити на снагу у оним скандинавским земљама које су чланице Европске уније (Шведска, Финска, Данска), било је неопходно успоставити сарадњу са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком. Наиме, ове две земље су, заједно са Шведском, Финском и Данском, чланице Нордијске пасошке уније која омогућава слободно кретање лица између земаља чланица. Без споразума о сарадњи са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком, приступање Финске, Шведске и Данске Шенгенским споразумима захтевало би поновно увођење контроле лица на унутрашњим границама у оквиру нордијског простора, а заједничке границе Републике Исланд и Краљевине Норвешке са другим скандинавским земљама биле би спољне границе Шенгенске зоне.²⁴

Стога су државе чланице Шенгенске зоне са две нордијске земље закључиле споразум о сарадњи. Споразум је потписан 19. децембра 1996. године у Луксембургу, са циљем (што је и дефинисано у његовом називу) да се укине контрола лица на заједничким границама. На основу овог споразума тековине Шенгена (чија је дефиниција идентична оној из Шенгенског протокола прикљученог Амстердамском уговору) примењују се у Републици Исланду и Краљевини Норвешкој. Из домена примене Споразума о сарадњи искључене су одредбе које се тичу слободног промета роба, што је предмет Споразума о европском економском простору. Сходно томе, Република Исланд и Краљевина Норвешка су укључене у Информативни систем Шенгена, примењују политику имиграције и азила развијену у оквиру Шенгенске сарадње и учествују у контроли спољних граница Шенгенске зоне.

²⁴ S. Mazzi-Zissis, „Les accords de Schengen et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: exemple à suivre ou dangereux précédent?“, *Le cadre juridique d'une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses* (dir.C.D. Ehlermann) Bundesanzeiger, 1999, 47-67.

С обзиром на то да Република Исланд и Краљевина Норвешка, примењујући Споразум о сарадњи из 1996. године, заправо примењују право ЕУ, може се закључити да се комунитарно право примењује изван граница Европске уније. Стога сарадња са Републиком Исланд и Краљевином Норвешком представља спољну димензију Шенгенског протокола.²⁵

Међутим, ове две земље задржавају одређену слободу у односу на тековине Шенгена. Република Исланд и Краљевина Норвешка имају могућност да не примењују одлуке и декларације које је усвојио Извршни комитет или које су донесене у његово име.²⁶ Што се тиче будућих одлука које се тичу примене тековина Шенгена, ове државе могу одбити да их примењују.

Статусно правно гледано, положај Републике Исланд и Краљевине Норвешке је сличан положају Уједињеног Краљевства и Ирске. Дакле, две нордијске земље су слободне, исто као и Уједињено Краљевство и Ирска, да одлуче да ли ће учествовати у продубљивању сарадње и примењивати нове одлуке донете у оквиру тековина Шенгена. Могло би се чак рећи да су Република Исланд и Краљевина Норвешка, на неки начин, добиле тзв. зелену карту у погледу обавеза које се односе на тековине Шенгена.²⁷

Имајући у виду одступања од правног поретка успостављеног у оквиру Шенгенске сарадње, намеће се следеће питање: у којој мери, специфичан статус ове две скандинавске државе, утиче на Шенгенску сарадњу?

Будући да две скандинавске државе нису чланице Европске уније, она не учествује у раду Савета приликом доношења одредби комунитарног права. Ипак, да би Норвешка и Исланд биле у могућности да, на неки начин, утичу на одлуке Савета које су и за њих обавезне, установљен је тзв. Мешовити комитет. У оквиру овог комитета, скандинавске земље могу дискутовати о проблемима и изјашњавати се о свим питањима која се тичу предлога нових мера. Дакле, Норвешка и Исланд, као државе које су део Шенгенске зоне, а нису чланице Европске уније, *de facto* доприносе развоју сарадње, иако *de jure* не учествују у доношењу одлука.²⁸

2.2. Правни положај Швајцарске конфедерације

Швајцарска конфедерација налази у самом срцу старог континента и већ се вековима, на међународном плану, декларише као неутрална држава. Будући да се граничи са државама чланицама ЕУ, Француском, Немачком, Аустријом и Италијом, а да сама није чланица Уније, Швајцарска је дуже време представљала црну рупу на карти зоне без граница. С обзиром на њен географски положај, учешће Швајцарске у Шенгенској зони олакшава слободно кретање и омогућава

²⁵ Ј. Теранић, 111-112.

²⁶ Ова одредба односи се на одлуке и декларације Извршног комитета донете након закључења споразума о сарадњи. Одлуке и декларације донете пре тога део су тековина Шенгена и примењују се између потписница споразума о сарадњи (члан 1).

²⁷ К. Pollet, 155.

²⁸ F. Dehousse, D. Sifflet, 3.

квалитетнију сарадњу између ова два ентитета (Европске уније и Швајцарске конфедерације).

Преговори између Европске уније и Швајцарске конфедерације о њеном уласку у Шенгенску зону, започети су 2001. године, а окончани 2004. године, када је Швајцарски парламент ратификовао Шенгенски споразум као билатерални споразум, у оквиру кога су све земље Шенгенске зоне једна, а конфедерација друга страна уговорница. На референдуму одржаном у јуну 2005. године, швајцарски грађани су већином гласова одобрили Уговор о учешћу Швајцарске у Шенгенском и Даблинском споразуму.²⁹

Двадесет седам министара спољних послова Европске уније су, 28. јануара 2008. године, ратификовали Споразум на основу кога Швајцарска постаје чланица Шенгенске зоне. Овај споразум је ступио на снагу 1. марта 2008. године.

Дана 12. децембра 2008. године, Швајцарска је постала 25. држава чланица Шенгенске зоне. Иако није чланица Европске уније, Швајцарска је, поред Норвешке и Исланда, постала чланица тзв. ексклузивног Шенгенског клуба. Дакле, као и две скандинавске земље, Швајцарска учествује у раду Мешовитог комитета и на тај начин, индиректним путем, утиче на доношење одлука у оквиру Шенгенске сарадње.

Закључна разматрања

Сарадња у области слободе кретања лица успостављена Шенгенским споразумом, која је некада обухватала само седам земаља, данас се проширила на већи део европског континента, чак и превазилази границе саме Европске уније.

„Једна од специфичности европске интеграције на којој је заснована и данашња Европска унија је изузетна прагматичност, флексибилност и постепеност у развоју појединих облика сарадње и интеграције.“³⁰ Шенгенска сарадња представља пример како је један циљ, као што је укидање контроле лица приликом преласка заједничких граница између држава европског континента оствариван постепено. Пре двадесет пет година тешко је било замислити да границе између држава чланица ЕУ готово да и неће постојати и да ће се грађани Европске уније слободно кретати и прелазити из једне у другу државу без пасоша. Оно што је пре две и по деценије био само идеал, данас је реалност. Осим тога, сарадња успостављена између једног ужег круга држава чланица ЕУ, постепено се ширила, да би данас Шенгенска зона постала веома привлачан оквир, чак и за оне државе које нису чланице Европске уније. Дакле, поједине државе које не желе да уђу у Европску унију, ипак учествују у Шенгенској сарадњи (нпр. Швајцарска), што недвосмислено указује на значај и успех ове сарадње.

Имајући у виду да поједине државе чланице ЕУ нису укључене у сарадњу и уживају специфичан положај у оквиру тековина Шенгена, може се закључити

²⁹ Детаљније на Интернет адреси:

http://www.cfo-news.com/La-Suisse-devrait-rejoindre-l-espace-Schengen_a111.html, 15. јун 2010.

³⁰ Д. Лопандић, М. Јањевић, 5.

да Шенгенска сарадња заправо представља пример диференциране интеграције. Услед одбијања појединих држава чланица да учествују у унапређењу сарадње и реализацији заједничких циљева у оквиру одређених политика Уније, успостављена је сарадња између уже групације држава. Временом, када су се увериле у предности и позитивне аспекте ове сарадње, број држава учесница се повећавао.

Дакле, успех и резултати Шенгенске сарадње недвосмислено указују да је модел „Европе у више брзина“ или „Европе на више спратова“ реалност Европске уније и да заправо представља прикладан начин да се оствари напредак у одређеним областима у којима не постоји сагласност свих држава чланица. С обзиром на повећање броја држава чланица ЕУ и различитости у степену развоја међу њима, чини се да овај концепт представља неминовност у једној хетерогеној организацији држава, као што је Европска унија. Наиме, државе чланице имају различите могућности и другачије визије када је у питању продубљење интеграција у одређеним политикама Уније. Управо концепт диференциране интеграције омогућава да се, упркос различитим могућностима и визијама појединих држава чланица, ипак унапређује сарадња у одређеним политикама ЕУ.

Summary

The paper deals with the cooperation established in the field of free of movement of people, known as the Schengen cooperation. The purpose of the Schengen cooperation, founded in 1985. by the Schengen Agreement, is to enable people to move freely between the countries that are a party to it. At the very beginning seven EU Member States took part in this cooperation, established outside the EU framework. The Schengen cooperation presents an example of the concept of differentiated integration in EU.

After introductory notes with regard to the reasons for establishing this cooperation, the first part of the article is dedicated to the legal basis of Schengen cooperation. The most important are the Schengen Agreement and The Convention implementing the Schengen Agreement. The special attention is paid to the incorporation of the Schengen *acquis* into the EU framework A protocol attached to the Treaty of Amsterdam incorporates the developments brought about by the Schengen Agreement into the EU framework. The Schengen area is now within the legal and institutional framework of the EU. Thus, it comes under parliamentary and judicial scrutiny. In the second part of the article the author analyses the consequences of the inclusion of the Schengen *acquis* into the EU legal system. The focus is on the special position of several countries within the Schengen area. On one hand, some derogations are established for three EU Member States (United Kingdom, Ireland and Denmark), and on the other hand, some countries, which are not EU Member States, participate in the Schengen cooperation (Iceland, Norway and Switzerland).

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the complexity of the legal system established within the

Schengen cooperation and the importance of the mechanism of differentiated integration in enlarged European Union.

Key words: European Union, Schengen cooperation, free movement of people, legal system, *acquis* Schengen, institutional consequences, derogations.