

Prof. dr. sc. Saša Šegvić, izvanredni profesor  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

## ŠENGENSKI REŽIM UPRAVLJANJA VANJSKIM GRANICAMA EU

UDK: 061.1 EU

*Pregledni znanstveni rad*

*Primljeno: Studeni, 2010*

Europski prostor tijekom svoje novije povijesti (nakon II. svjetskog rata) bilježi velike i radikalne promjene glede graničnog režima i uloge granica. Od rigorozno čuvane granice i vrlo složenog postupka za ulaz u prostor Zapadne i Istočne Europe, posebno u njenom srednjem dijelu, posljednja dva desetljeća svjedoci smo liberalizacije graničnog režima. Nekadašnje "hermetički" zatvorene granice, koje su predstavljale velike gospodarske i političke zapreke, postale su tako znatno otvorenije, a promet ljudi, ideja i materijalnih dobara znatno liberalniji. Režim upravljanja vanjskim granicama EU prolazi kroz transformaciju koja je bez presedana, čije su temeljne manifestacije ubrzana izgradnja pravnog okvira i institucionalizacija. U okviru implementacije novog sustava nadzora vanjskih granica EU, posebno u praktičnoj provedbi, javljaju se i mnoge kontroverze i problemi. Autor u radu, analizom postojeće regulative i njene praktične primjene, pokušava ukazati na neke od temeljnih kontroverzi i do sada uočene probleme, čije rješavanje bi moglo rezultirati uspostavom kvalitetnijeg sustava nadzora vanjskih granica šengenskog prostora, posebno glede zaštite temeljnih ljudskih prava.

**Ključne riječi:** *šengenski instrumenti, EU, vanjske granice, nadzor vanjskih granica, promet ljudi, roba, usluga i kapitala.*

### UVOD

Na svečanosti koja je organizirana 30. ožujka 2008. godine, kada je šengenski prostor proširen za devet, od deset, novoprimiteljenih država EU, potpredsjednik Europske komisije i komesar za saobraćaj Jacques Barrot u svom govoru je istaknuo simboličnu i konkretnu važnost ovih promjena: "...simbolična zato što sloboda kretanja predstavlja istinsku neovisnost, a konkretna važnost je u tome što će život onih građana koji putuju unutar Šengena biti neuporedivo jednostavniji."<sup>1</sup> Toga dana, nakon niza godina priprema i usklađivanja standarda s EU, države koje su primljene u EU 2004. godine postale su punopravne članice Šengenskog sporazuma i pravnog režima utemeljenog na njemu i time se punopravno pridružile zemljama osnivačima EU.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vidi: <http://ceppei.ba/index.php?view=article&catid=51%3A>

<sup>2</sup> Šengenski pravni režim predstavlja oživotvorenje jednog od bitnih načela EU – sloboda kretanja ljudi. On ima za cilj da omogući lakše i jednostavnije prelaženje unutarnjih granica zemalja članica EU, jer se ukida granični nadzor na njima. Time se omogućava veća mobilnost državljana tih država unutar šengenskog prostora. Što se tiče prelaska vanjskih granica tu važe zajednička pravila EU po kojima se

Nakon posljednjeg proširenja EU 2004. godine, i posebno uspostavom šengenskog režima na granicama novoprimitljenih država 2008. godine, postavlja se pitanje da li EU (s pooštrenim nadzorom vanjskih granica, jedinstvenom viznom i azilnom politikom) postaje "utvrda Europe" koja je izgradila nove zidove prema susjednim državama srednje i istočne Europe. Na temelju dosadašnjih iskustava s djelovanjem šengenskog sustava nameće se potreba dinamičnog prilagođavanja spomenutog sustava nastalim promjenama u susjednim, ali i drugim zemljama, prema kojima je i usmjeren.

Neosporna je činjenica da je uvođenjem šengenskog režima sigurnost, posebno granica između unutarnje i vanjske sigurnosti, doživjela konceptualne promjene. Najznačajnija je, da je to kraj neposredne vojne prijetnje za države članice EU od strane SSSR i njegovog najmoćnijeg sljednika - Rusije. Danas opasnost državama članicama EU predstavljaju organizirani kriminal, trgovina drogama, ilegalni useljenici, trgovina ljudima, trgovina oružjem i dječja pornografija, ali i ugrožavanje javnog reda, koje dolaze od strane nasilnih elemenata iz susjednih država (npr. nogometni huligani i politički demonstranti). Značajnu opasnost predstavljaju i konflikti koji u trećim državama uzrokuju izbjegličke krize i pojavu terorističkih djelatnosti. Koncept sigurnosti se tako širi na "socijalnu" sigurnost jer se u suvremenim uvjetima proučavaju i ugrožavanja ljudskih prava, okoliša i kulture. Ukidanje nadzora unutarnjih granica država članica šengenskog sustava u praksi je prouzročilo "sigurnosni deficit" u tim državama, što se nastoji umanjiti serijom novih mjera na području sigurnosne suradnje.<sup>3</sup>

Period od 1990. godine do 1996. godine, kada se šengenski režim počeo primjenjivati, bilo je razdoblje velikih promjena: došlo je do ujedinjenja Njemačke, povećao se broj tražitelja azila, terorističke aktivnosti su se prenijele u Europu, a povećao se i broj ilegalnih useljenika iz Afrike i Azije. Vodeće teme tako postaju ograničavanje useljavanja, ograničavanje broja odobrenih azila, te su izrađene analize uzročne povezanosti između sigurnosti, broja kaznenih djela i useljavanja. U takvim uvjetima se pojavila ocjena da se Europa (šengenska granica) počinje pretvarati u "utvrdu", odnosno da Europa (šengenski prostor) postaje područje zatvoreno za strance i jedna vrsta elitnog kluba. Nasuprot tome, dio analitičara

---

granična kontrola provodi u ime svih država članica, i tu vlada stroži režim. Šengenski sustav tako s jedne strane omogućava jednostavno kretanje unutar prostora EU, a s druge strane sadrži mjere, mehanizme i tehnička rješenja koja trebaju sprječavati pojavu kriminala, urediti prelazak vanjskih šengenskih granica i boravak stranaca na prostoru država članica šengenskog sustava.

<sup>3</sup> Problem je utoliko veći što u uvjetima povećane međunarodne razmjene dobara i usluga treba istovremno zaštititi teritorijalni integritet i sigurnost građana i osigurati političku stabilnost država članica i suprotstaviti se svim oblicima kriminaliteta, a kriminalne radnje u ukupnom prekograničnom prometu (misli se na vanjske granice Šengena) učestvuju u razmjerno maloj mjeri. Problemi se javljaju i u porijeklu prekograničnog kriminala (ilegalna migracija, krijumčarenje ljudi i zabranjenih susstanci iz siromašnih u bogatije države!!!). Kako se dividenda globalizacije bude nejednako raspoređivala širom svijeta, ovaj će se pritisak sve više povećavati. Problem je i u dilemi da li se može vjerovati onima koji vrše nadzor vanjskih granica. I konačno, akteri upravljanja granicama se suočavaju s problemom usuglašavanja univerzalnih i lokalnih standarda postupanja na vanjskim granicama. Vidi šire u: M. Caparini, O. Mareni (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006., i M. Anderson, J. Apap, *Striking a Balance between Freedom, Security and Justice in an Enlarged Europe Union*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2002.

u to vrijeme o toj istoj Europi govori da je propusna kao "sito", jer su joj vanjske granice vrlo slabo nadzirane.<sup>4</sup>

Za razliku od tog perioda, u posljednjem desetljeću glavne poteškoće za sustav predstavljaju susjedne države EU, jer se šengenski sustav u zemljama srednje i istočne Europe počeo doživljavati kao način uspostave "željezne zavjese" koji strogim nadzorom vanjskih granica EU odvaja države unutar granica od onih van njih i stvara jednu vrstu "elitnog kluba". To je do 2008. godine bio slučaj s državama koje su bile primljene u EU 2004. godine, a od tada u njima susjednim zemljama, uključujući i Hrvatsku.

Da bi države srednje i istočne Europe postale punopravne članice EU bilo je potrebno izvršiti cjelovit pregled i analizu postojećih zakonodavstava u državama kandidatima i prilagoditi ih pravnom sustavu EU. U pregovaračkom procesu države kandidati moraju usuglasiti sve uvjete i kriterije koje od njih zahtijeva Komisija EU. *Task force* za proširenje pri europskoj Komisiji provjerava (*screens*) pravna rješenja i praktične mjere koje se poduzimaju u državama kandidatima. Iako je taj proces obuhvaćen u posebnom poglavlju 24., koji se bavi pravdom, slobodom i sigurnošću kao cjelinom, posebni su naglasci dati i na prihvaćanje šengenskih pravnih stečevina i s njima povezanim djelatnostima: politiku azila, vanjske granice, nadzor useljavanja, organizirani kriminal, krijumčarenje narkotika, terorizam, te suradnju policijskih, carinskih i pravosudnih organa.<sup>5</sup> Od toga, koliko su države kandidati spremne i sposobne prihvatiti šengenske standarde na svojim granicama ovisi i stupanj smanjivanja nadzora na granicama koje države članice EU provode na istočnim vanjskim granicama. Na temelju toga čini se da danas problem predstavljaju kako granice EU s državama kandidatima, na jednoj strani, tako i granice s drugim državama istočne Europe, na drugoj strani. Za države kandidate za članstvo u EU već samo prihvaćanje *Šengenskog acquisa* <sup>6</sup> znači određenu promjenu odnosa prema susjednim državama, koje nisu članice EU. Pooštrena kontrola na granicama država kandidata prije svega ima za cilj da

---

<sup>4</sup> O tome vidi šire u: Apap, J., Boratynski, J., (et. al.), *Friendly Schengen Borderland Policy on the New Borders of an Enlarged EU and its Neighbours*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2001.

<sup>5</sup> Pri tome treba naglasiti da novoprimljene države znatan dio šengenskih pravnih stečevina provode prema zasebnoj Odluci Europskog Vijeća koja se donosi nakon pristupanja. Vidi: *Izvjешće o analitičkom pregledu – Hrvatska, Poglavlje 24. – Pravda, sloboda i sigurnost*, 2. 06. 2006.

<sup>6</sup> Šengenski *Acquis* sadrži: Šengenski sporazum o postupnom ukidanju kontrole unutarnjih granica iz 1985.; Šengensku Konvenciju o provođenju Sporazuma o postupnom ukidanju kontrole unutarnjih granica iz 1990.; Pristupne protokole (*accession protocols*) i sporazume o pristupu Šengenskom sporazumu i Šengenskoj konvenciji sa drugim zemljama osim originalnih potpisnica; Odluke i deklaracije Šengenskog izvršnog odbora, usvojene u skladu s odredbama Konvencije; Zaključke i izjave usvojene od strane Izvršnog odbora te pravne akte potrebne za implementaciju Sporazuma, usvojene od strane relevantnih tijela koje je ovlastio Izvršni odbor. Pri tome treba napomenuti da Šengenska konvencija sadrži ugrađeni princip "ukidanja" Šengenskog *Acquisa* čim se država integrira unutar pravnog poretka EU. Detaljno područje rada Šengenskog *Acquisa* i pravna osnova za pojedine odredbe detaljno su propisani i definirani Odlukama Europskog Vijeća br. 435. i 436., koje su donesene 20. svibnja 1999. Šengenski pravni režim je postao dio pravnog režima EU *Protokolom o uključivanju Šengenskog pravnog režima u okvir EU*, kao dodatku Amsterdamskom ugovoru, od 1999. Vidi: M. den Boer (ur.), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, The Netherlands: European Institute of Public Administration, 1997., pp. 201-212. i <http://europa.eu/scadplus/leg/en/1vb/133020.htm>

se spriječavaju ilegalna useljavanja u njih.<sup>7</sup> Ti odnosi će se drastično promijeniti trenutkom kad te države postanu punopravni članovi "šengenskog kluba".<sup>8</sup>

Kao i sve prethodno primljene države članice EU i Republika Hrvatska, u okviru pristupnih pregovora za članstvo u EU, mora između ostalih prilagodbi pravnom sustavu EU prihvatiti i "schengenski *acquis*", koji se odnosi na ukidanje unutarnjih granica EU, a istovremeno predviđa i pooštren nadzor na granicama prema državama nečlanicama.

Kako se Hrvatska nalazi pred završetkom pregovora za prijam u punopravno članstvo EU, a onda će kroz određeni period (ispunjavanjem traženih uvjeta) postati i punopravni član šengenskog sustava, mislimo da je potrebno, zbog javnosti, prezentirati sve bitne značajke šengenskog sustava, ali i struke zarad, sve moguće dileme, izazove i otvorena pitanja koji se javljaju u implementacij tog sustava u svakodnevnoj praksi.

## 1. PROCES RJEŠAVANJA PROBLEMA SLOBODNOG KRETANJA LJUDI, ROBA, USLUGA I KAPITALA

Europski prostor tijekom svoje novije povijesti (nakon II. svjetskog rata) bilježi velike i radikalne promjene glede graničnog režima i uloge granica.<sup>9</sup> Od rigorozno čuvane granice i vrlo složenog postupka za ulaz u prostor Zapadne i Istočne Europe, posebno u njenom srednjem dijelu, posljednja dva desetljeća svjedoci smo liberalizacije graničnog režima.<sup>10</sup> Nekadašnje "hermetički" zatvorene granice, koje su predstavljale velike gospodarske i političke zapreke, postale su tako znatno otvorenije, a promet ljudi, ideja i materijalnih dobara znatno liberalniji. Vrijeme kad su granice bile strogo nadzirane, vidljivo označene i ograđene te pune vojnih

<sup>7</sup> Praksa je pokazala da su države srednje i istočne Europe u postupku pristupanja postale tzv. tampon zone, jer su se pretvorile u destinaciju za ilegalne useljenike, koji na putu prema zapadnoj Europi, u slučaju kad su otkriveni sve više pokreću postupke za dobijanje azila. Vidi o tome: *Action plan for the adoption of the Schengen acquis*, na <http://www.mvr-eng/schengen/schengenen.htm>

<sup>8</sup> Odmah nakon uključivanja država kandidata u EU od istih se zahtijeva visoki stupanj kontrole na privremenim vanjskim granicama – posebno na međusobnim granicama između novih država članica. Kako je buduća vanjska granica EU vrlo zahtjevna za provođenje kontrole, breme njene kontrole leži na državama koje su ekonomski i administrativno inferiornije u odnosu na ostale članice EU, te stoga EU financira projekte iz ove problematike preko programa Phare, kao najznačajniji predpristupni program koji pomaže državama kandidatima, a provodi i niz drugih oblika bilateralne suradnje između država članica i zemalja kandidata.

<sup>9</sup> Pojam granični režim označava: a. sporazume o granici sa susjednim državama (bilateralni ili multilateralni); b. praksu koja je proizvod realizacije sporazuma o granici; c. administraciju i upravu graničnog nadzora; d. sustav policijskog i carinskog graničnog djelovanja; e. institucije i sporazume o prekograničnoj suradnji. Vidi o tome šire u: Anderson Malcolm, *The Transformation of Border Control. A European Precedent?*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2000.

<sup>10</sup> Tih se godina uvriježio i pojam "Željezna zavjesa", što je predstavljalo ne samo oznaku za tadašnji strogi granični režim država Istočnog bloka, već i simbol granice između dobra i zla, istine i zablude, pravde i ugnjetavanja, demokracije i diktature. U tim državama su se desetljećima maksimalno ograničavala putovanja u zapadne zemlje, od izdavanja putovnica do odobrenja viza za izlazak iz zemlje, emigracija u pravilu nije bila dozvoljena već je samo služila kao sredstvo kazne i izгона. Ljudi su ipak putovali, ali zaobilaznim putevima, u pravilu preko zemalja s kojima su ti režimi imali ekonomskih ili gospodarskih interesa (npr. Poljska sa skandinavskim državama).

postrojbi, kad su putne isprave i vize bile obvezatne za privremene posjetitelje iz drugih država, kad je za dulji boravak ili rad bio predviđen rigorozan postupak izdavanja dozvole boravka i rada, a kršenje pravila rezultiralo hitnom deportacijom iz zemlje, bez prava na žalbu, tako je, nadamo se, ostalo nepovratno iza nas. Bilo je to vrijeme kad su tijela izvršne vlasti crpile svoje ovlasti utemeljene na tada vladajućoj doktrini nacionalnog suvereniteta, prema kojoj su prava i slobode pripadale isključivo njezinim državljanima.<sup>11</sup>

Nakon završetka II. svjetskog rata države Zapadne Europe došle su do spoznaje da je za njihovu budućnost od vitalnog značaja zajedništvo na političkom i ekonomskom planu, što je zahtijevalo napuštanje dotadašnjeg koncepta rigidnog nacionalnog suvereniteta. 1957. godine započinje proces stvaranja novog zapadnoeuropskog uređenja. Države potpisnice *Rimskog ugovora* (25. ožujka 1957.), kojim je ustanovljena EEZ, su za temeljni cilj postavile stvaranje jedinstvenog tržišta. To je značilo uspostavljanje carinske unije (ukidanje carinskih dažbina, uvoznih kvota i drugih trgovinskih zapreka među državama članicama EEZ) i ostvarenje četiriju sloboda: slobodnog kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala. Carinska unija je uspostavljena 1968., ali je s uspostavom jedinstvenog tržišta išlo puno teže. Slobodno kretanje roba, usluga i kapitala pojavilo se kao puno veći problem.

Naime, *Rimskim ugovorom* nisu regulirana pitanja prelazaka granica, imigracije i vizne politike. Sloboda kretanja ljudi obuhvaćala je samo ekonomski aspekt i odnosila se isključivo na kategoriju radne snage. Sedamdesetih godina se javljaju težnje da se ta sloboda proširi na sve kategorije ljudi, ali su se u to vrijeme kao bitnija društvena pitanja nametnuli problemi prekograničnog organiziranog kriminala, trgovine narkoticima, ilegalnog useljavanja i terorizma. Zbog tih razloga su države potpisnice smatrale da se prije liberalizacije slobode kretanja treba intenzivirati suradnja na području pravosuđa i unutarnjih poslova te poduzeti niz drugih mjera i radnji koje bi trebale neutralizirati moguće negativne učinke uvođenja potpune slobode kretanja.

Unutar država članica EEZ u to vrijeme je već, na prostoru Beneluksa, bila na snazi Konvencija Beneluksa, usvojena 1960. godine, a na temelju koje je ukinut unutarnji nadzor granica između Belgije, Luksemburga i Nizozemske a ostavljen onaj prema drugim državama (vanjske granice). Konvencija je od potpisnica tražila uvođenje jedinstvenog viznog režima, a kasnije je služila kao dobar primjer za formuliranje Šengenskog sporazuma iako su u njoj učestvovala samo tri članice EEZ.

Prvi širi okvir za suradnju država EEZ predstavlja *Napuljska konvencija o suradnji i međusobnoj pomoći carinskih organa* iz 1967. godine. Međuvladina suradnja država članica EEZ na području imigracija, azila te policijske i pravosudne

---

<sup>11</sup> Pojavom moderne nacionalne države i afirmacijom doktrine nacionalnog suvereniteta države stječu pravo i legitimnu ovlast nadziranja svekolikih aktivnosti na svom teritoriju, pa tako i sva kretanja i boravak ljudi, za što je jedna od temeljnih pretpostavki bila i uvođenje apsolutnog nadzora državne granice i prometa preko nje. Tijekom tog perioda stranci su uživali minimalna prava i pravnu zaštitu, što se posebno ogledalo u slučajevima kršenja pravila o prijelazu granice, boravku i radu.

suradnje od 1975. godine razvija se van pravnog okvira EEZ. Oblikuju se različiti neformalni dogovori (*arrangements*), koji su služili za razmjenu iskustava, informacija i stručnjaka među nadležnim organima država članica Zajednice. Isto tako, počinju se formirati različite radne skupine (npr. skupina *Trevi*), u kojima su sudjelovali dužnosnici nadležnih organa država članica.<sup>12</sup> Od 1984. godine počinju se organizirati službeni sastanci (svakih 6 mjeseci) ministara unutarnjih poslova i pravosuđa, na kojima su se obrađivale pojedine specifične teme (kao npr. policijska, pravosudna i carinska suradnja ili slobodno kretanje ljudi).<sup>13</sup>

Članice EEZ su u Luksemburgu 1985. godine usvojili *Jedinstveni europski akt*, koji je stupio na snagu 1987. godine, u kojem su utvrdile kao svoj primarni cilj – jedinstveno unutarnje tržište. U čl. 8. dokumenta je utvrđeno da se pod unutarnjim tržištem smatra: “prostor bez unutarnjih granica, u kojem je zajamčeno slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala u skladu s odredbama ovog akta”.<sup>14</sup> Za dostizanje tog cilja države potpisnice su utvrdil kao krajnji rok konac 1992. godine. Mjere koje su trebale biti poduzete u realizaciji ugovorenog cilja Komisija Europskog vijeća je predstavila iste godine u *Bijeloj knjizi o uspostavi unutarnjeg tržišta*.

Sve države članice bile su jedinstvene glede uspostave slobodnog kretanja roba, usluga i kapitala. Do tada je već bilo razvijeno i slobodno kretanje radne snage, posebno pravo boravka u drugim zemljama, ali je problem nastao u svezi s potpunom realizacijom slobode kretanja ljudi. V. Britanija je smatrala da se načelo slobodnog kretanja ljudi odnosi samo na određeni dio ljudi (samo državljane država članica), a ne i na sve druge. Započele su i rasprave o potrebi uvođenja regulatornih (kompenzacijskih) mjera kao što su povećani nadzor vanjskih granica te preciznije definiranje zajedničke azilne i vizne politike. U tom cilju su osnovane radne skupine koje su i dalje djelovale van pravnog okvira Vijeća Europe.<sup>15</sup>

Za osiguravanje slobodnog kretanja roba, ljudi, usluga i kapitala bilo je neophodno da se ukinu unutarnje granice između država članica. Ukidanje nadzora unutarnjih granica imalo je prvenstveno ekonomski značaj. Ukidanje graničnih kontrola osigurao bi brži i učinkovitiji protok roba unutar država članica. Najviše problema na tom području je predstavljala sloboda kretanja ljudi jer je postojala stalna bojazan da će se ukidanjem unutarnjeg nadzora omogućiti slobodno kretanje i kriminalcima, krijumčarima narkotika i ilegalnih useljenika. Složenost problema je zahtijevala stručan, temeljit, sveobuhvatan i nadasve strpljiv pristup zbog nepomirljivih razlika u stajalištima pojedinih država, prije svega glede pitanja da li tu slobodu omogućiti svima ili samo državljanima država članica.

Vodeću ulogu na području daljnje suradnje preuzele su Francuska i Njemačka,

---

<sup>12</sup> Početni i temeljni zadaci skupine *Trevi* bili su terorizam i unutarnja sigurnost, ali se u narednom periodu razvila i suradnja na području imigracija i organiziranog kriminala.

<sup>13</sup> Vidi: *Justice and Home Affairs*. [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm)

<sup>14</sup> Vidi: *Single European Act*. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>

<sup>15</sup> Tako su osnovane: “ad hoc immigration group” (1986.), “the European Committee to Combat Drugs” 1989. i “Mutual Assistance Group” za carinsku problematiku.

koje su u Sarbrikenu 1984. godine potpisali bilateralni sporazum o postupnom ukidanju graničnog nadzora na njemačko-francuskoj granici. Sporazumom su utvrđene mjere za postupno ukidanje graničnog nadzora, prvo za državljane članica, a isto tako utvrđeno je i pojednostavnije prekograničnog prometa roba. Ovaj sporazum se smatra pretečom šengenskih sporazuma. Simbol ovoga sporazuma je bio "zeleni E", koji je olakšao granični nadzor na autocestama i državnim cestama. Iste godine su Njemačka i države Beneluksa potpisale tehnički *Sporazum za ograničavanje graničnih zastoja u cestovnom prometu roba*. Dan kasnije *Manifestom* je ustanovljena skupina pet zemalja: Belgija, Njemačka, Francuska, Luksemburg i Nizozemska, koja je imala za cilj pripremiti sporazum o postupnom ukidanju nadzora na zajedničkim granicama. U Šengenu 1985. godine, na inicijativu njemačkog kancelara Kohla, službeno su šefovi vlada sudjelujućih država potpisali sporazum koji je poznat kao *Šengenski sporazum* ili *Šengen I*. Cilj sporazuma je bio da se ukine nadzor unutarnjih granica uz istovremeno pojačavanje nadzora vanjskih granica država članica te usklađivanje različitih pravnih režima država potpisnica glede viza, azila i policijske i pravosudne suradnje. U cilju realizacije ciljeva koji su utvrđeni Šengenskim sporazumom države potpisnice su 1990. godine u Šengenu potpisale *Konvenciju o provođenju Sporazuma o postupnom ukidanju nadzora na njihovim zajedničkim granicama*, koja je poznata i kao *Šengen II*.<sup>16</sup> Konvencija je formalno ratificirana tek 1993. godine, a počela se primjenjivati 1995. godine.

Ukidanje unutarnjih granica u početku se odvijalo mimo institucija EU, da bi šengenski sporazumi bili uključeni u pravo EU tek Amsterdamskim ugovorom koji je ratificiran 1999. godine. Dio sadržaja šengenskih sporazuma tako se od tada nalazi u I. stupu (npr. zajednička vizna politika, azilna politika i imigracije), a dio u III. stupu, i to onaj dio koji se odnosi na policijsku suradnju i suradnju pravosudnih organa država članica. Nadležnosti za donošenje odgovarajućih mjera iz ove problematike date su Vijeću EU.

Od 1999. godine šengenskim sporazumima se priključuje sve veći dio država i danas su članovi *Šengenlanda* 25 država, od toga 22 članice EU.

Pored spomenutih sporazuma EU je usvojila i čitav niz drugih propisa koji se odnose na privremeni boravak državljana trećih država, kao npr.:

- Uredba EV 539/2001 glede obveznosti ulazne vize kod prelaza vanjske granice EU iz 2001.;
- Uredba EV 1091/2001 glede izmjene čl. 18. šengenske Konvencije;
- Direktive EV 2001/51 o ujednačavanju sankcija u svezi prevoznika;
- Direktive EV 2002/90 glede definicije pomoći pri nedopuštenom ulasku i tranzitu te nedopuštenom boravku iz 2002.;
- Uredba 415/2003 o izdavanju vize na državnoj granici iz 2003.

---

<sup>16</sup> Vidi na: <http://www.spjelkavik.priv.no/henning/ifi/schengen>

## 2. ŠENGENSKI SPORAZUMI I STANDARDI

Kada se analiziraju odredbe Šengenskih sporazuma može se konstatirati da je temeljna ideja bila ostvarivanje prostora slobode, sigurnosti i pravde na kojem je zajamčeno slobodno kretanje ljudi, kako državljana EU, tako i onih stranaca koji se na području EU nalaze legalno. Idejni koncept u sebi tako ujedinjuje tri neodvojiva elementa: slobodu, sigurnost i pravičnost.

Da bi se ostvarili ti ideali Šengenski sporazum i Konvencija su trebali osigurati:

- ukidanje unutarnjih granica između država članica;
- uvođenje jedinstvene vizne politike za državljanu trećih država, koje osiguravaju tim osobama maksimalno tromjesečni boravak na području država članica;
- borbu protiv ilegalnih migracija;
- uvođenje zajedničke vanjske granice država članica;
- uvođenje komplementarnih mjera koje bi trebale nadoknaditi pravnu prazninu nastalu ukidanjem unutarnjih granica država članica.<sup>17</sup>

U tom cilju u Šengenskoj konvenciji utvrđene su osnovne propratne mjere za sprovođenje Sporazuma: nadzor vanjskih granica; usuglašavanje politika viza; pravo putovanja stranaca; kriteriji za određivanje države koja je odgovorna za tretiranje azilantata; policijska suradnja; pravna pomoć iz oblasti kaznenog postupka; ekstradicija nelegalnih stranaca u zemlju podrijetla; prenos izvršenja represivnih presuda; zajednička borba protiv kriminala, droge i trgovine oružja, te uspostava i principi funkcioniranja Šengenskog informacijskog sustava – SIS (*Schengen Information System*).

### 2.1. Nadzor vanjskih granica

Da bi se osiguralo provođenje *Šengenskih sporazuma*, odnosno šengenskog pravnog režima, svaka od država, članica Šengenskog sustava, mora donijeti cijeli niz propisa koji su usklađeni s pravom EU, od kojih su najznačajniji: zakon o nadzoru državne granice; zakon o strancima; zakon o azilu; zakon o zaštiti tajnosti osobnih podataka te zakon o policiji.

Jedna od najznačajnijih posljedica Šengenskog sporazuma je i zaključivanje brojnih bilateralnih sporazuma i dogovora, prije svega sa susjednim državama i s drugim državama potpisnicima Šengenskog sporazuma. Šengenski sporazum predviđa zaključivanje dviju vrsta sporazuma koji su s njime u svezi.

Načelo *supsidijarne uporabe* Šengenskog sporazuma znači da se on primjenjuje ukoliko materija nije uređena sa sporazumima među pojedinim državama

---

<sup>17</sup> Vidi: Learning Space (2008): Law-Europe and the Law: Part D Sources of European Law-EU secondary legislation. <http://openlearn.open.ac.uk/mod/resource/view.php?id=2821179&direct=1>



(ti sporazumi mogu regulirati ona pitanja koja su već uređena Šengenskim sporazumom, ali i ona koja taj sporazum ne regulira!). Druga vrsta sporazuma su izvedbeni bilateralni međuresorski dogovori, kao konkretizacija odredbi Šengenskog sporazuma. To su dogovori kojima nadležna ministarstva uređuju policijsku suradnju na pograničnim područjima.

Uza sve navedeno, da bi se poboljšala i osnažila suradnja među nadležnim službama država potpisnica, i koordinacija rada njihovih nadležnih službi, a u cilju kvalitetnijeg nadzora vanjskih granica, 2004. godine usvojen je *Šengenski granični pravilnik (Schengen Borders Code)*, *Uredbom Europskog vijeća 2007./2004.* 26. 10. 2004. osnovana je *Europska agencija za upravljanje i operativnu suradnju na vanjskim granicama država članica EU (FRONTEX)*, koja je započela s radom 2005. godine. Temeljna namjena novoosnovane Agencije je bila da se bolje urede pitanja migracijskih tijekova i borba protiv organiziranog kriminala. Tijekom 2006. i 2007. godine uspostavljeni su i tzv. *Granični timovi za brzu intervenciju (Rapid Border Intervention Team)*<sup>18</sup>, *Europska patrolna mreža (European Patrol Network-EPN)*<sup>19</sup> i *Europski registar raspoložive tehničke opreme (Central Record of Available Technical Equipment –CRATE)*

Funkcija šengenske vanjske granice se često uspoređuje s nepropusnom membranom koja treba spriječavati ulaz i boravak svim osobama koje ne ispunjavaju propisane uvjete. Granica bi trebala biti jedinstvena, što znači da su na svim njenim prelazima ujednačeni i precizno regulirani uvjeti za prelaz preko njih. Uvjeti koje moraju ispunjavati i državljani trećih država, kada prelaze vanjske granice EU su: važeća putna isprava; važeća viza, ukoliko se radi o državljanima trećih država s kojima postoji vizni režim<sup>20</sup>; isprave koje dokazuju razlog ulaska i dovoljna novčana sredstva; ako pojedincu nije zabranjen ulazak; te ako pojedinac ne predstavlja opasnost za javni red, nacionalnu sigurnost ili međunarodne odnose svake od država šengenskog prostora.

Pooštren nadzor vanjskih granica je jedan od najznačajnijih dijelova šengenskog sustava i uključuje osiguranje i nadzor *zelene* i *plave* granice.<sup>21</sup> Pravni temelj za granični nadzor predstavlja nacionalno zakonodavstvo jer Šengenski sporazum utvrđuje samo minimalne zajedničke kriterije i opseg provođenja graničnog

---

<sup>18</sup> Timove čine pripadnici graničnih službi država članica koji pružaju pomoć kolegama u članici koja se suočava s "hitnim i izuzetnim pritiskom" na svojim granicama. Šire o tome na: <http://pfpdev.ethz.ch/SCORMcontent/132137/scos/11/document/o.pdf>.

<sup>19</sup> Europska patrolna mreža predstavlja stalnu zajedničku operaciju koja se s problemom ilegalnih migracija suočava na Mediteranu. Koordinira je FRONTEX, a učestvuju granične službe Cipra, Francuske, Grčke, Italije, Malte, Portugala, Slovenije i Španjolske. Vidi na: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/borders\\_08/tools\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/borders_08/tools_en.htm)

<sup>20</sup> Amsterdamski ugovor razvrstava države, koje nisu članice EU u tri skupine: države *negativne liste* (čiji državljani moraju imati vizu za ulaz u sve države šengenskog sporazuma); države *sive list* (prema kojima svaka od članica može uvesti vizni režim) i države *pozitivne liste* (čiji državljani ne trebaju posjedovati vizu za ulaz u šengenski prostor)

<sup>21</sup> Pored graničnih prijelaza države moraju vršiti nadzor i vanjske granice van graničnih prijelaza. To se provodi patroliranjem. Temeljiti nadzor *zelene* granice je potreban prije svega zato da se onemoguću izbjegavanje redovitog nadzora graničnih prijelaza te da se spriječe nelegalne migracije.

nadzora, a ne bavi se organizacijom službi i načinom njihovog rada. Svaka od država članica mora svoje propise prilagoditi vlastitom stanju na granicama, vodeći pri tome računa o geografskim karakteristikama i prohodnosti graničnog prostora. Cilj Šengenskog sporazuma je uspostavljanje potpunog nadzora vanjskih granica, ali pri tome ne postoje opći pravni zahtjevi.

Granični nadzor obuhvaća pregled osoba, traženih i ukradenih vozila, dokumenata, *bianco* ukradenih isprava, ukradenog oružja i provjeru ispunjavanja uvjeta za ulaz u šengenski prostor. U tom smislu važe jedinstveni režim i jedinstveni zajednički uvjeti koji se moraju poštivati već kod pristupa Šengenskim sporazumima. Jedinstveni režim se temelji na jedinstvenoj viznoj politici koja je sastavni dio prava EU.

Kako Šengenski sporazumi ciljaju na uspostavu zajedničkih vanjskih granica i istovremeno ukidanje unutarnjih granica to traži, ne samo snaženje nadzora vanjskih granica, već i donošenje niza komplementarnih mjera, koje sa sigurnosnog aspekta trebaju omogućiti oblikovanje prostora slobodnog kretanja ljudi.<sup>22</sup> Ukidanje unutarnjih granica nije smjelo prouzročiti smanjenje sigurnosti već državljanima EU zajamčiti viši stupanj sigurnosti.

## 2.2. Zajednička vizna politika

Uvođenje zajedničke vanjske granice šengenskih država zahtijeva, kao jednu od najvažnijih mjera, oblikovanje zajedničke vizne politike.

Zajednička vizna politika, koja se vizualno manifestira tzv. jedinstvenom vizom<sup>23</sup>, predstavlja značajan čimbenik za uspostavljanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta. Za državljane trećih država jedinstvenom vizom postavljeni su jednaki uvjeti za ulaz u šengenski prostor, bez obzira na koji dio tog prostora uđu.<sup>24</sup> Takve osobe se mogu nesmetano kretati cijelim šengenskim prostorom. Države članice su se na taj način obvezale da će prihvatiti zajedničku politiku o kretanju osoba, posebno glede formuliranja vizne isprave.<sup>25</sup>

Zajednička vizna politika prihvaćena je 2001. godine od strane Europskog

---

<sup>22</sup> Amsterdamskim ugovorom iz 1999. godine šengenski pravni režim je inkorporiran u pravni sustav EU i obvezane su sve države članice EU da ukinu svoje unutarnje granice do 2004. (izuzetak su bile Ujedinjeno kraljevstvo, Irska i Danska jer je dozvoljen fleksibilan pristup (*closer cooperation*) za članice - vidi Protokole koji uređuju poseban položaj tih država!). Amsterdamski ugovor, odnosno *Protokol o uključivanju šengenskog pravnog režima u okvir EU*, šengenski pravni režim (*šengenski acquis*) uključuje u tzv. europski pravni režim (*acquis communautaire*). To je značilo da novi kandidati za prijam u EU moraju ispunjavati i sve one kriterij koje nameće šengenski režim. Drugim riječima, država kandidat za prijam u EU pristupa i šengenskom sustavu.

<sup>23</sup> Jedinstvena viza je odobrenje ili rješenje kojega država članica u obliku naljepnice unosi u putnu ispravu, na temelju čega ta osoba može slobodno preći granicu šengenskog prostora i važi na prostoru svih država članica. Temeljne odredbe o postupku izdavanja vize regulirane su u Šengenskoj konvenciji u čl. 11-17., a provedbeni dio u *Zajedničkim konzularnim naputcima iz 2002.* i u *Zajedničkim konzularnim naputcima o vizama za diplomatska i konzularna predstavništva iz 2005.*

<sup>24</sup> U šengenskom prostoru postoje sljedeće vrste viza: letačka tranzitna viza; tranzitna viza; viza za kratkoročni boravak; nacionalna viza za dugotrajni boravak.

<sup>25</sup> O tome šire: D. Burian, *Schengen v praksi*, Ljubljana, MUP, 1999., str 38.

Vijeća.<sup>26</sup> Dio te politike je jedinstveni format vize (šengenska viza), kojim je reguliran tehnički i sigurnosni standard te standard potrebnih podataka koje treba unositi u vizu. Viza izdata u jednoj od država članica na taj način je važeća u svim drugim državama članicama šengenskog prostora. Isto tako, zajedničkom viznom politikom je regulirano da ako jedna od država članica zabrani ulazak nekom stranom državljaninu na prostor svoje države, takva zabrana automatski važi za cijeli šengenski prostor.<sup>27</sup>

Postupak izdavanja vize utvrđen je *Zajedničkim konzularnim nalogima za diplomatska i konzularna predstavništva država potpisnica šengenskog provedbenog sporazuma*.<sup>28</sup>

Pravno ishodište za viznu politiku predstavlja IV. poglavlje *Ugovora o EU* s kojim je Vijeću EU data nadležnost da donosi pravila koja na tom području trebaju uređivati odnose između država članica EU i trećih država i njihovih državljana. Za boravak stranaca na šengenskom prostoru (do tri mjeseca!)<sup>29</sup> za države članice EU važe zajednička pravila i to:

- lista država čiji državljani moraju imati vizu za ulaz u šengenski prostor i onih koje to ne moraju;
- postupak i uvjete za izdavanje viza država članica;
- jedinstveni format vize;
- pravila o jedinstvenoj vizi.<sup>30</sup>

### 2.3. Informacijski sustav

Šengenski sporazumi i zajednička vizna politika zahtijevaju informatizaciju viznog postupka i postupka nadzora vanjske granice. U tom smislu su značajna dva informacijska sustava i to: šengenski informacijski sustav (SIS) i Vizni informacijski sustav (VIS).

Šengenski informacijski sustav predstavlja centralni kompjuterski vođen tjeralični i informacijski sustav na multilateralnoj ravni koji policiji, carini, upravnim organima i konzularnim službenicima država potpisnica omogućava

---

<sup>26</sup> Uredba Europskog vijeća 539/2001. od 15. 03. 2001.na: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc)

<sup>27</sup> Isti je postupak i sa identifikacijom sumnjivih osoba: ako netko opravdano ili neopravdano "zaluta" u kompjuterski sustav jedne od zemalja šengenskog režim, takva osoba će u istom trenu biti osumnjičena i u drugim državama članicama. Istovjetan ključ se primjenjuje i prema kandidatima za politički azil.

<sup>28</sup> Utvrđeno *Uredbom Europskog Vijeća* 1683/1995. od 29. 05. 1995. na istoj internetskoj stranici

<sup>29</sup> U okviru Šengenske vize važi pravilo: "90/180". To znači da ukupan period boravka na teritoriju šengenskog prostora ne smije prekoračiti period od 3 mjeseca (90 dana) u tijeku pola godine. Nakon isteka roka od 90 dana u tijeku pola godine, nositelj vize treba napustiti šengenski prostor. Ponovni ulazak u šengenski prostor moguć je tek u drugoj polovici godine. Ovo se ne odnosi na državljane onih zemalja koje su s državom članicom potpisale bilateralni ugovor prije njihovog ulaska u EU.

<sup>30</sup> Vidi: *European Parliament* (2005): *AFSJ: Common visa policy* na [http://www.europarl.europa.eu/%20comparl/libe/elsj/zoom\\_in/11\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/%20comparl/libe/elsj/zoom_in/11_en.htm)

pristup podacima o traženim osobama, o državljanima trećih država kojima je odbijen ulaz u šengenski prostor, o osobama koje su u tom prostoru nepoželjne zbog ilegalne imigracije, krijumčarenja narkotika, terorizma i drugih teških kaznenih djela.

Cilj tog informacijskog sustava je da u skladu s Šengenskom konvencijom osigura održavanje javnog reda i javne sigurnosti, uključujući nacionalnu sigurnost, država članica. On bi trebao nadoknaditi ukidanje unutarnjih granica šengenskog prostora i jedna je od najznačajnijih kompenzacijskih mjera ukidanja toga nadzora, izdavanja dozvola za prebivanje u svakoj od država članica i izdavanje viza državljanima drugih država.<sup>31</sup>

Šengenski informacijski sustav sadrži sljedeće baze podataka:

- zahtjev za uhićenjem;
- zabranu ulaska u drugu zemlju;
- tražene osobe i zaštita od ugroze javnog reda i sigurnosti;
- utvrđivanje boravišta;
- tajna registracija i ciljano usmjeren nadzor;
- registar predmeta.

SIS osigurava policijskim organima pristup bazama podataka država članica koje uključuju informacije o:

- osobama kojima je izrečena kazna izгона iz države članice;
- strancima koji se nalaze na popisu osoba kojima je zabranjen ulaz u državu članicu;
- traženim osobama ili osobama koje trebaju privremenu policijsku zaštitu;
- svjedocima i osobama koje su bile pozvane na saslušanje pred pravosudnim organima država članica;
- osobama koje su podvrgnute posebnom nadzoru radi počinjenja kaznenog djela ili jer predstavljaju ugrozu javne sigurnosti;
- izgubljenim ili ukradenim stvarima ili predmetima. (Šengenska konvencija, čl. 95., 96., 97., 98., 99.)<sup>32</sup>

Namjena *Viznog informacijskog sustava* je sprječavanje ugrožavanja unutarnje sigurnosti i trgovanja s vizama, te poboljšanje borbe protiv prevara, olakšavanje provjeravanja na graničnim prijelazima vanjskih granica i unutar prostora država članica, pomoć pri utvrđivanju identiteta osoba koje ne ispunjavaju sve ili neke od uvjeta za ulaz u šengenski prostor te vraćanje ilegalnih useljenika, poboljšanje provođenja vizne politike, konzularne suradnje i konzultiranja glede glavnih konzularnih ovlasti. Ovaj sustav je uspostavljen 2004. godine *Odlukom Europskog vijeća* (512/2004) s ciljem da do polovine 2009. godine postane potpuno operativan i kao takav nadomjesti šengenski informacijski sustav.

<sup>31</sup> Vidi Šengensku konvenciju, čl. 94., 96. i 97.

<sup>32</sup> Vidi: Šengenski informacijski sustav na [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?lang](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang)

VIS osigurava mogućnost konzultiranja centralnih organa države članice ili EU u okviru postupka izdavanja vize. Namijenjen je razmjeni podataka važnih u svim vrstama viznih postupaka i kod svih vrsta viza koje utvrđuju *Zajednička konzularna uputstva*. VIS sadrži sljedeće podatke:

- alfanumeričke oznake bitne kod izdavanja vize;
- fotografiju podnositelja zahtjeva za izdavanje vize;
- biometričke podatke podnositelja zahtjeva;
- skenirane podatke;
- podatke o dopunskoj dokumentaciji koju dostavlja podnositelj zahtjeva.<sup>33</sup>

## 2.4. Policijska suradnja

Da bi se osigurao kvalitetan nadzor vanjskih granica EU, a posebno sigurnost unutar šengenskog prostora, od posebnog je značaja suradnja policijskih organa država članica. Policijske službe su dužne međusobno surađivati i pružati pomoć u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i svojim nadležnostima. Suradnja se uspostavlja na temelju zamolbe države članice, a prema Sporazumu, države članice mogu zaključivati i bilateralne ugovore o suradnji na pograničnim područjima (načelo supsidijarnosti!). Temeljni interes takve suradnje je sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela. Suradnja obuhvaća razmjenu informacija, u pisanom ili usmenom obliku, razmjenu i osposobljavanje policijskih službenika te uvođenje tzv. policijske pravne pomoći koja je usmjerena u preventivne i represivne svrhe. Suradnja je ograničena na one slučajeve koji traže rješavanje prisilnim sredstvima. Policijska suradnja se temelji na načelima solidarnosti i recipročnosti.

Bitan dio Šengenskih sporazuma, koji zadiru u suverenitet država članica, je pravo prekograničnog praćenja i traganja, kojim se omogućava sigurnosnim organima jedne države članice da provodi te aktivnosti na području druge države članice. Prekograničnim preventivnim praćenjem vrši se nadzor nad aktivnostima kriminalnih skupina i osoba u drugim državama. Pri tome, moguće uhićenje je isključivo u nadležnosti države u kojoj se takve aktivnosti događaju, i provodi se na temelju nacionalnog zakonodavstva te države. Prekogranično praćenje je ograničeno na točno utvrđen popis kaznenih radnji i može biti planirano ili ne.

Kod prekograničnog traganja radi se o traganju za počiniteljem kaznenog djela preko državne granice ali uhićenje je u nadležnosti države na čijem se prostoru te aktivnosti odvijaju. Službene osobe koje tragaju mogu isključivo zadržati traženu osobu do dolaska nadležne policijske osobe države u kojoj se ta aktivnost provodi, koja treba utvrditi identitet zadržane osobe, uhititi ga ili provesti druge procesne radnje. Ovakvo traganje, na prostoru druge države članice, je dozvoljeno samo ako se radi o kaznenom djelu koje se upravo dogodilo, ako na tom području nema državnih organa, a dozvoljeno je samo preko kopnenih granica (zračnim

<sup>33</sup> Vidi: Uredba EV 767/2008 o viznom informacijskom sustavu i razmjeni podataka između država članica o vizama za kratkoročne boravke od 9. 07. 2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0060:0081>

i pomorskim putem nije dozvoljeno). Šengenskim sporazumom (čl. 41., st. 9.) se utvrđuje da država članica jednostranom izjavom utvrđuje načine i uvjete provođenja prekograničnog traganja na svom području. Izjava može ograničiti traganje prema vremenu provođenja, područje na kojem se provodi te vrste kaznenih djela za koja se traganje dopušta. Izjavom država može dozvoliti sigurnosnim organima druge države i da provedu uhićenje tražene osobe.<sup>34</sup>

## 2.5. Migracijska politika

Države članice EU područje migracijske problematike smatraju pitanjem od zajedničkog interesa, jer je zbog razmjera ilegalnog useljenja na tom području potrebna tiješnja i usklađenija suradnja između država članica i njihovo informacijsko povezivanje. Kako su države članice ukinile nadzor na svojim unutarnjim granicama javila se potreba za usklađivanje migracijske politike, jer bi se u protivnom imigranti i izbjeglice usmjerili prema onim državama članicama koje su u tom smislu najliberalnije.

Šengenska, odnosno europska migracijska politika temelji se na potpori dinamične migracijske politike i dosljednoj primjeni europske tradicij o socijalnoj pravičnosti i ljudskim pravima utvrđenim u Europskoj konvenciji i ljudskim pravima. Ona predstavlja pravni okvir za oblikovanje zajedničke migracijske politike EU i svake od država članica. Cilj migracijske politike članica šengenskog prostora je, isto tako, i što više ograničiti ilegalne migracije, koje za mnoge države članice predstavlja ugrozu nacionalne sigurnosti, jer povećavanje broja ilegalnih useljenika dovodi do porasta kriminaliteta.

U cilju sprječavanja ilegalnih migracija u EU posebno se naglašava pooštreniji nadzor na vanjskim granicama šengenskog prostora, što stavlja u poseban položaj države koje se nalaze na tim vanjskim granicama. To zahtijeva intenzivniju suradnju s državama iz kojih imigranti dolaze, ali i sa susjednim državama preko čijih granica se imigranti pokušavaju ilegalno prebaciti u države EU. Ta suradnja ima za cilj da se otkrivaju organizatori krijumčarenja ljudi, kao i oni koji ilegalno zapošljavaju ilegalno useljene osobe, te da ih se počne oštrije kažnjavati. U tom smislu sve novoprimitelne države, kao i države kandidati, morale su donijeti niz propisa usklađenih s europskim pravnim režimom, kao što su npr. Rezolucija o imigracijskoj politici, Zakon o strancima, Zakon o zapošljavanju i radu stranaca. Tim propisima se rigoroznije reguliraju pitanja odobravanja boravka i rada strancima kao i kvote za pojedine djelatnosti. U postupcima izdavanja dozvola države su obvezane da prikupljaju potrebne podatke od nadležnih tijela država članica. U tom smislu veliku ulogu treba odigrati FRONTEX, koji kao tijelo nadležno za koordiniranje rada nadležnih tijela država članica mora osigurati kvalitetniju razmjenu bitnih podataka.

U cilju sprječavanja i onemogućavanja ilegalnih prijelaza granica posebno se

---

<sup>34</sup> Vidi šire: M. den Boer (ur), *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination, The Netherlands: European Institute of Public Administration, 1997.*, pp. 213-239.

intenzivira policijska i carinska suradnja između susjednih država na pograničnom prostoru kao i pojačan policijski, carinski i inspekcijski nadzor. Da bi se to osiguralo te države trebaju znatna financijska sredstva za opremanje, ekipiranje i edukaciju policijskih i drugih snaga, čiji se broj uposlenih treba znatno povećati.<sup>35</sup> Kako se radi o izuzetno složenom i skupom procesu EU je do sada znatnim financijskim sredstvima, kroz više projekata, sufinancirala potrebne mjere i radnje u državama članicama koje nadziru vanjske granice šengenskog prostora.<sup>36</sup> U tom smislu je osnovan program *Phare* s namjenom da se kao predpristupni program državama kandidatima pomaže da brže i učinkovitije prihvate i usklade *acquis communautaire*, kako bi se pripremile za ravnopravan ulaz na jedinstveno tržište EU i postupno ostvarile ekonomsku i socijalnu koheziju. Unutar *Phare* programa ustanovljen je program *TWINNING*, koji je kao instrument EU za institucionalnu izgradnju državama kandidatima trebao osigurati usklađivanje i provođenje europskog pravnog režima i snaženje njihove upravne osposobljenosti. *Twinning* podrazumijeva dugoročno partnerstvo i u tom se razlikuje od klasičnih postupaka i programa pomoći. U okviru *Twinninga* se osigurava i uspostava graničnog nadzora po šengenskim kriterijima, na način da se u partnerskoj suradnji s stručnjacima iz neke od izabраниh država članica, izrađuju konkretni nacrti prilagođavanja, potrebne mjere na području kadrova, opreme, propisa, osposobljavanja, informacijsko-telekomunikacijske strukture, uspostavljanja koncepta policijskog rada na budućoj vanjskoj granici, specifične mjere prilagođavanja u zračnim i pomorskim lukama te zaključivanje potrebnih međunarodnih ugovora koji će osigurati provođenje pogranične suradnje po načelima Šengenskih sporazuma.

## 2.6. Azil

Šengenski sporazum, glede azila, državama članicama nalaže obvezu primjene Ženevske konvencije iz 1951. godine koja uređuje status izbjeglica i njen protokol iz 1967. godine, a obvezuje ih i na suradnju s Visokim komesarom OUN za

---

<sup>35</sup> U tom smislu možemo se pozvati na iskustva susjedne Republike Slovenije koja je uz povećavanje specijalizacije ustrojbenih postrojbi policije morala izvršiti i ustrojbenu reorganizaciju na način da je za uključivanje u šengenski režim morala na 670 km. granice izgraditi 66 graničnih prijelaza, od toga 16 međunarodnih cestovnih, 8 međunarodnih željezničkih, 9 međudržavnih graničnih prijelaza, 27 prijelaza za pogranični promet te tri međunarodna zračna prijelaza i 3 pomorska prijelaza, kao i za osiguravanje zelene i modre granice, osnovati 40 novih postrojbi u kojima je uposleno skoro 3300 novih policajaca s potrebnom opremom i obukom. Istovremeno, zbog ukidanja unutarnjih granica država članica, dio carinika je ostao bez posla, pa su se isti morali prekvalificirati na poslove policajaca. Da bi se osigurao učinkovit rad policije, carine i inspekcija na novoj vanjskoj granici, istima je trebalo osigurati stanove, vrtiće, škole i druge za život važne uvjete. Sve je to bilo dijelom financirano iz fondova EU (45%), ali je znatan dio sredstava bio osiguran i u vlastitom proračunu. Do prijama u članstvo EU Slovenija je uložila 202 milijuna EUR, a svake naredne godine, od pristupa EU do punopravnog članstva u šengenskom prostoru, Sloveniju je koštalo dodatnih 74 milijuna EU!. Vidi o tome šire u: J. Mihovec, *Usvajanje schengenskih sporazumov in standardov v R. Sloveniji*, Uprava, br. 1/2007., str. 117.-139.

<sup>36</sup> Šire vidi: V. Westphal, E. Stoppa, *Evropsko pravo za mejno policijo: praktični učbenik za evropske mejne policiste s područja tujskih, azilnih in begunskih pravnih predpisov EU in Šengenske konvencije*, Policija, MNZ, 2004., 48.-49., J. Oberstar, *Približevanje Evropski uniji na području migracij in azila*, Pravna praksa, št. 37/2001., str. 1.-12., i S. Debelak, N. Bergelj, *Migracije in pogoji potovanja v razširjeni Evropi*, XI. dnevi slovenske uprave, Visoka upravna šola, 2002., str. 1.-7.

izbjeglice.

Svaka zamolba za odobrenje azila, na području država članica, mora biti uzeta u postupak, koji mora biti proveden brzo i učinkovito. Iz tog razloga Šengenski sporazum utvrđuje kriterije po kojima se uređuje koja od država članica treba postupati u svakom konkretnom postupku. U skladu sa Šengenskim sporazumom države članice su dužne razmjenjivati podatke o novim pravilima koja su prihvatile u svezi politike azila te statističke podatke o podnesenim zamolbama. Također je utvrđeno u koje svrhe i koje informacije o podnositeljima zamolbe za azil mogu razmjenjivati nadležni organi dviju država članica, a o tome podnositelj ima pravo biti obavješten. Informacijski sustav ima za cilj i da sve države članice izvještava i o osobama kojima je odbijen zahtjev za azil u jednoj od članica, jer to ima za posljedicu da se takvoj osobi automatski odbija odobravanje azila i u svim drugim državama članicama. Iako se svim mjerama olakšava podnositeljima zamolbe za azil da podnose zamolbe, politika azila mora sprječavati zlouporabe osobnih podataka podnositelja.<sup>37</sup>

### 3. NEKI OTVORENI PROBLEMI U UPRAVLJANJU VANJSKIM GRANICAMA

Tijekom protekla dva desetljeća šengenski režim upravljanja vanjskim granicama prošao je kroz transformaciju koja je bez presedana, a koja se očitovala kroz vrlo brzu izgradnju zakonskog okvira i institucionalizaciju. Za razliku od zakonodavne djelatnosti i implementacije pravnih normi u nacionalna zakonodavstva, problemi se javljaju kako u interpretaciji (razumijevanju) koncepta - sustava, tako i u neposrednoj primjeni donesenih propisa.

#### 3.1. Problem razumijevanja koncepta *Integriranog upravljanja granicama*

Na neformalnom sastanku ministara unutarnjih poslova u Tampereu rujna 2006. godine usvojena je *Strategija upravljanja granicama* u kojoj je utvrđeno da bi EU trebala razvijati sustav integriranog upravljanja vanjskim granicama koji bi bio u stanju da se učinkovito nosi sa svim mogućim rizicima. Prvi izazov ovom pristupu predstavlja samo razumijevanje koncepta integriranog upravljanja vanjskim granicama (*Integrated Border Management – IBM*), organiziranja institucija koje će istovremeno omogućiti protok roba i ljudi, na način suglasan zakonima, i sigurnost granica.<sup>38</sup>

Integrirano upravljanje granica načelno se dijeli u dvije kategorije: a) standardi i propisi dogovoreni između nadležnih institucija unutar jedne države ili carinske unije; b) standardi i propisi nastali međunarodnom integracijom. Da bi se ostvarila

---

<sup>37</sup> J. Oberstar, op. cit., str. 1.-12.

<sup>38</sup> Vidi: *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006., i: <http://gfppt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf>, pp. 1.



implementacija oba tipa, kao i maksimalna učinkovitost, potrebna je suradnja nadležnih tijela, paralelno u obradi pristiglih roba i kordinaciji svih točaka ulaska (kopneni granični prijelazi, morske i riječne luke, zračne luke). Bez obzira o kojem se tipu integriranog upravljanja granicama radi, neophodno je da to bude sustav, koji bi trebao odgovoriti svim izazovima i problemima na granicama, od kompliciranih procedura, legitimnosti nadzornih organa, pretjeranog broja kontrola, loše organizacije graničnih prijelaza i nedovoljne razmjene podataka između susjednih i drugih država koje surađuju.

Iako se koncept integriranog upravljanja granicama nije razvio u praksi EU, on se nastoji nametnuti državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo. Pri tome, ne postoje precizno određene granice EU. Pod ovim višechlanim terminom, koji je tijekom protekla dva desetljeća poprimio vrijednosno određenje, shvaćamo zapravo jedan niz labavo povezanih nacionalnih režima upravljanja granicama. Koncept integriranog upravljanja granicama razvijen je u drugačijim okolnostima homogenog, jedinstvenog režima. Ovakvom stanju svoj doprinos je dao karakter EU kao politički entitet *sui generis*. Očevi – osnivači projekta europske integracije nisu istog zasnovali na harmonizaciji pravnih sustava, već na uspostavljanju jedinstvenog tržišta. Prerogative suverenosti bilo je lakše podijeliti u sferi gospodarstva, gdje se odnos između očekivane dobiti i mogućih negativnih posljedica činio puno povoljniji.

Nepostojanje jedinstvenog pravnog sustava na nivou EU, u kojem bi se o vanjskim granicama bavila za to nadležna institucija, imalo je direktnog utjecaja na usporeniji i postupan razvoj zajedničkog upravljanja granicama. To postaje bjelodano ukoliko se granica šengenskog prostora upoređi s granicama unutarnjeg tržišta. Dok samim činom pristupanja EU nova članica postaje i dio unutarnjeg tržišta, vanjskom (šengenskom) granicom nastoji se uokviriti jedan teritorij u okviru kojega nema unutarnjih granica i gdje je slobodno kretanje formalno zajamčeno.

### **3.2. Osposobljavanje ljudskih resursa i izgradnja infrastrukture**

Uspostava svakog novog sustava traži i znatna financijska sredstva da bi se osposobili i ekipirali potrebni stručnjaci i izgradila za to neophodna infrastruktura, pa je to slučaj i s uspostavom cjelokupnog sustava nadzora vanjskih granica šengenskog prostora. Svaka obuka i izgradnja instalacija košta.

Što se tiče ljudskih resursa, u čl. 6. Šengenskog sporazuma je utvrđeno da su svi uposlenici u graničnim službama: "dužni voditi brigu o interesima svih potpisnica" i uskratiti ulazak u šengenski prostor svim stranim državljanima za koje postoji sumnja da bi mogli predstavljati prijetnju "javnom redu i miru, nacionalnoj sigurnosti ili međunarodnim odnosima" svake države potpisnice.<sup>39</sup> Iz tih razloga bi svaki od obučanih graničnih službenika uz poznavanje jezika koji je

---

<sup>39</sup> Vidi: Article 6., Paragraph 2a., na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:EN:PDF>

u službenoj uporabi, morao poznavati i najvažnije činjenice političkog i pravnog života države iz koje potječe osoba koja namjerava ući u šengenski prostor.<sup>40</sup> Uz navedeno, jedan od najvažnijih čimbenika, pri odabiru graničnih službenika je i njihova etičnost, jer se radi o djelatnosti gdje su mnogi od njih dnevno izloženi koruptivnim ponudama i mogućnostima, o čemu bi se trebalo pri zapošljavanju obratiti posebnu pozornost. Iz tih razloga se smatra da bi granična služba mogla biti najjača, ili najslabija, karika šengenskog sustava. Svaka od država članica, a posebno novoprimitelne, u tom smislu imaju izuzetno veliku odgovornost. Etičnost je neophodna i glede uporabe suvremenih tehnologija i disponiranja s cijelim nizom osobnih podataka pojedinaca, o čemu ćemo u nastavku teksta.

Operacionalizacija zajedničkog pristupa upravljanju vanjskim granicama iziskuje i znatna ulaganja glede potrebitih instalacija na graničnim prijelazima, kao npr. modernizacija svih pratećih objekata na graničnim prijelazima, nabavka i ugradnja moderne opreme za nadzor i sl. Iz tih razloga je Vijeće EU državama EU koje su pristupile Uniji 2004. godine, za razdoblje do 2007. godine, kad je većina primljena za punopravne članice šengenskog prostora, odobrilo približno jednu milijardu eura za implementaciju Šengenskog sporazuma i Konvencije. Sredstva su bila namijenjena za razvijanje infrastrukture na graničnim prijelazima, za nabavu laboratorijske opreme, opreme potrebne za otkrivanje nedozvoljenih supstanci, računalne opreme za šengenski informacijski sustav te za transportna sredstva. Isto tako, dio sredstava je utrošen i na obuku pripadnika graničnih službenika i za operativne troškove. Kroz program "Šengenski instrument II." osigurana su dodatna sredstva i za Bugarsku i Rumunjsku, koje nisu ušle u šengenski režim 2007. godine.

Uz sva navedena sredstva i države članice moraju same sufinancirati dio aktivnosti glede implementacije Šengenskih instrumenata i to u omjeru 60%-40%, što za veći dio novih članica i nisu mala sredstva. Kako smo o tome govorili na prethodnim stranicama smatramo da to nije potrebno šire elaborirati.

### 3.3. Problem velikog broja propisa

U okviru implementacije šengenskog sustava jedan od većih problema predstavlja i veliki broj pravnih propisa na kojima se temelji režim upravljanja vanjskim granicama EU. Uz primarne, pri čemu poglavito mislimo na *Šengenski sporazum* (u člancima od 3. do 8.), istu materiju regulira i *Zajednički pravilnik za pripadnike graničnih službi*, koji je usvojio *Izvršni komitet* država potpisnica Šengenskog sporazuma, koji je od prvog donošenja doživio niz promjena, posebno nakon što je uz drugu dotadašnju regulativu uveden u *Amsterdamski ugovor* i pridodat komunitarnom pravu.<sup>41</sup> Uz spomenute propise, tijekom proteklog desetljeća Vijeće EU je usvojilo i niz odluka, koje su regulirale materiju upravljanja

---

<sup>40</sup> O tome šire u: P. Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2005., pp. 7.

<sup>41</sup> O tome vidi u: *Revising EU Border Control Rules: A Missed Opportunity?*, Statewatch Analysis, 2005., na <http://statewatch.org/news/2005/jul/eu-border-code-final.pdf>, pp.2-3.

vanskim granicama, a koje su bile temelj budućim propisima. Smatramo da veliki broj propisa mogu samo otežavati i usporavati rad nadležnih graničnih službi, ali i svih drugih službi nadzora, a nikako dovesti do podizanja kvalitete.

### **3.4. Implementacija šengenskih instrumenata i ljudska prava stranih državljana**

Projekt integriranog upravljanja granicama, odnosno njegova implementacija, u svojoj osnovi se bazira na najsvremenijoj tehnologiji. Smatramo da bi ta bezrezervna vjera u tehnologiju, koja bi trebala predstavljati rješenje svih mogućih problema s kojima se mogu države šengenskog prostora suočavati na svojim vanjskim granicama, mogla otvoriti velike izazove glede ljudskih prava, jer se radi o pristupu koji etičku dimenziju primjene novih tehnoloških izuma promatra gotovo pa mehanički, a problem ugrožavanja ljudskih prava kao sekundarno pitanje.<sup>42</sup> To se prvenstveno ogleda kroz paket mjera koje je Europska komisija usvojila početkom 2008. godine, a u kojima se inzistira na stvaranju automatiziranog sustava granične kontrole (*Automated Border Control System*), koji ima zadaću da registrira kretanje državljana trećih zemalja, odnosno sve njihove "ulaskes i izlaskes" u, i iz šengenskog prostora. Ovako uspostavljeni sustav treba utvrditi identitet svake osobe na temelju primjene biometrijskih tehnologija i elektronskim putem odobravati putovanja državljana trećih zemalja, koji se prije samog putovanja moraju registrirati putem Interneta.

Da bi se implementirao ovakav sustav potrebno je uspostaviti novu, paneuropsku bazu podataka, u kojoj bi se nalazile sve specifične informacije osoba koje nisu državljani država članica Šengenskog sporazuma. Ideja je da svaka osoba, koja nije državljanin tog postora, bude provjerena. Pri tome se javlja prva kontroverza jer se strani državljani dijele na tri kategorije. U prvoj su strani državljani, čije putne isprave sadrže biometrijske podatke, i oni se provjeravaju na samoj granici. U drugoj su strani državljani kojima nije potrebna viza za kratkotrajni boravak i čije putne isprave nemaju biometrijske podatke, njima će se biometrijski podaci uzimati na granici. U trećoj su skupini državljani zemalja članica EU koji imaju putne isprave s biometrijskim podacima.

Ukoliko se režim upravljanja vanjskim granicama, kako se sada razvija, bude previše oslanjao na tehnologiju, dugoročno bi mogao dovesti do praktične institucionalizacije narušavanja ljudskih prava stranih državljana. Pri tome, mora se voditi posebno računa o adekvatnosti i razmjernosti protoka informacija, jer ideja da više tehnologije jamči veći stupanj sigurnosti može dovesti i do suprotnih posljedica. Ponekad i manje može biti više, o čemu smo se u praksi demokratskih društava i do sada mogli uvjeriti.

Isto tako, smatramo da je kontroverzna mjera i uvođenje statusa tzv. *niskorizičnog putnika*, koja se odnosi na osobe koje su već ranije boravile na šengenskom prostoru i pri tome nisu prekoračile odobreni rok boravka. Da bi

---

<sup>42</sup> Ibid.

strani državljanin stekao status *niskorizičnog putnika* mora dokazati da raspolaže dovoljnim financijskim sredstvima za plaćanje putnih troškova, da posjeduje biometrijsku putnu ispravu s otiscima prstiju, da dokaže uspješne aplikacije i td. Na temelju iznesenih činjenica može se zaključiti da *niskorizični putnik* može biti samo ona osoba koja je već ranije putovala ili boravila u EU.

Propisi EU, koji reguliraju materiju prelaska vanjskih granica i uspostavu FRONTEX-a, u svojoj dosadašnjoj praksi su bili neujednačeno primjenjivani, unatoč proklamiranog načela jednakosti pred zakonom. To se posebno moglo primjetiti u nekim od zajedničkih operacija suzbijanja ilegalnih migracija, kojima je koordinirao FRONTEX, gdje su pojedine etničke skupine bile snažnije izložene od drugih. Ovakvo postupanje bi moglo intenzivirati postojeće predrasude i stvaranje novih predrasuda spram pojedinih etničkih skupina i ugroziti koncept multietničkog društva, kojim se EU do sada ponosila i čijem razvoju smjera i dalje.

#### 4. ZAKLJUČAK

Europski prostor tijekom svoje novije povijesti (nakon II. svjetskog rata) bilježi velike i radikalne promjene glede graničnog režima i uloge granica. Umjesto nekadašnjeg rigoroznog graničnog režima i upravljanja i nadzora granica, za ulaz u prostor Zapadne i Istočne Europe, u suvremenim uvjetima dolazi do liberalizacije istog.

Namjera da se na prostoru EU uspostavi jedinstveno tržište, te omogući brži protok ljudi, roba, usluga i kapitala, usvajanjem Šengenskih sporazuma, imala je za posljedicu da se u okviru zaokruživanja zakonskog okvira, njegove institucionalizacije i implementacije novog sustava upravljanja vanjskim granicama EU javi i čitav niz kontradikcija i problema u njegovoj praktičnoj primjeni.

Tako, transformacija režima upravljanja vanjskim granicama šengenskog prostora i istovremeno ukidanje unutarnjih granica između država potpisnica Šengenskih sporazuma, nailazi na nerazumijevanje već glede koncepta integriranog upravljanja vanjskim granicama, posebno od strane novoprimitljenih država članica u odnosu na osnivače EU. Uz to, problem predstavljaju i financijska sredstva potrebna za uspostavu novog sustava upravljanja granicama, jer za nove i ekonomski slabije države članice ti zahtjevi predstavljaju veliki izazov. Kao problem se javlja i veliki broj propisa koji reguliraju ovu materiju, odnosno pitanje njihove pravne snage i obveznosti u primjeni, što rezultira znatnim usporavanjem rada nadležnih službi na vanjskim granicama šengenskog prostora. I na koncu, temeljno oslanjanje na suvremenu tehnologiju i mehaničku tipizaciju stranih državljana, moglo bi dovesti do kršenja temeljnih ljudskih prava, ali i do niza drugih zlouporaba od strane nadležnih službenika, posebno ako njihova stručnost i etičnost ne bude na potrebnoj razini, koja se traži od službi i službenika na vanjskim granicama EU i šengenskog prostora. Granice su tijekom cijele povijesti

razdvajale, ali i zbližavale ljude i narode. Radi se o izazovu koji bi mogao ugroziti ne samo svrhu uspostave novog sustava upravljanja vanjskim granicama, već i cjelokupni demokratski i pravni koncept na kojem se zasniva Unija, jer bi ugrožavanje i narušavanje temeljnih vrijednosti EU, a time i sigurnosti i stabilnosti Unije, kao i svake od članica posebno, moglo učiniti upitnim, u svojoj konačnici, i sam smisao i svrhu EU.

## **SCHENGEN REGIME FOR ADMINISTERING EU EXTERNAL BORDERS**

The area of Europe during its more recent history (after World War II) has been marked by huge and radical changes regarding its border regime and the role of borders. From the rigorously guarded borders and the very complex procedure for entry into the area between Western and Eastern Europe we have borne witness to the liberalization of the border regime. The former ‘hermetically’ closed borders which posed great business and political hindrances have become considerably more open and the movement of people, ideas and goods has become more liberal. The regime for EU external border administration is going through an unprecedented transformation. This has been manifested by the speedy creation of legal frameworks and institutionalization. Within the implementation of a new system of EU external border supervision, in particular its practical application, many controversial problems have arisen. In this paper, the author, by analyzing the existing regulations and their practical application, attempts to demonstrate some of the fundamental controversies and noted problems, the resolution of which could result in the establishment of a more quality system of supervision of the Schengen external borders in particular regarding the protection of fundamental human rights.

**Key words:** *Schengen instruments, EU, external borders, external border supervision, movement of people, goods, services and capital*