

Bojan BOŽOVIĆ\*

## CRNA GORA — PRAVO NA SLOBODU KRETANJA LJUDI KAO DIO SAVREMENIH PRAVNIH I POLITIČKIH IZAZOVA

**Sažetak:** Ovaj rad sadrži osnovne aspekte novih pravnih i političkih izazova za Crnu Goru, posebno graničnu i Šengensku zonu i slobodu kretanja. *Šengenski sporazum* potpisan je prije tridesetak godina i to nesumnjivo predstavlja jedno od ključnih i simboličkih dostignuća evropske konstrukcije, s glavnim ciljem usklađivanja slobode i bezbjednosti njenih građana. Područje slobode, sigurnosti i pravde Evropske unije stvoreno je kako bi se osiguralo slobodno kretanje lica i ponudio visok nivo zaštite građana. Obuhvata područja politike koja se kreću od upravljanja spoljnim granicama Evropske unije do pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, kao i policijske saradnje. Takođe, uključuje politike azila i imigracije i borbu protiv kriminala. Šengenski proces nije jedna mirna, dugačka rijeka. Danas, kao nikada do sada, ovo je područje pod budnim nadzorom i predmet je oštre rasprave. Glavne oblasti koje ovaj rad pokriva jesu istorijski razvoj šengenskog prostora u odnosu na evropske zemlje, kao i položaj Crne Gore u ovom procesu.

**Ključne riječi:** *Šengen, sloboda kretanja, Evropska unija, ljudska prava, Crna Gora*

### 1. UVOD

Posljednji događaji u svijetu (prije svega migrantska kriza) otvorili su veliki broj pitanja sa kojima se suočava savremena Evropa, a samim tim i Crna Gora. Evropske države se, sa jedne strane, nalaze pred izazovom očuvanja savremenog sistema zaštite javne bezbjednosti, a sa druge, sa pravom i obavezom zaštite ljudskih prava svih lica koja se nađu na njihovim teritorijama. Sve to dovelo je do dilema koje ne zaobilaze brojne državne i naddržavne institucije. U određenom obliku, sa ovim pitanjima susrešće

---

\* Mr Bojan Božović, Fakultet pravnih nauka, Univerzitet Donja Gorica

se i Crna Gora. Sve to će imati posljedice na naše građane, ali i na budućnost Evropske unije.

Zato je tema ovog rada upravo razmatranje značaja zaštite ljudskih prava, približavanja Crne Gore Evropskoj uniji, ali i podsjećanje na kriterijume koje Crna Gora mora ispuniti da bi bila dio šengenskog područja. Ovom prilikom podsjećamo da su međunarodne granice oduvijek izazivale pažnju vladara, državnika, ali i „običnih“ građana. One i danas predstavljaju vrlo često žarište sukoba i naraslih tenzija. Dok mnoge države nerijetko najveće probleme nalaze u međugraničnim pitanjima, jedan dio našeg kontinenta se još prije nekoliko decenija opredijelio za ukidanje barijera. Makar fiktivno. Odlučio je da mijenja postojeći svijet kroz približavanje ljudi i uklanjanje granica. Ova pitanja sve su relevantnija u ovim danima (2018. godina) kada se sve češće preispituje prostor sloboda utemeljen prije tri decenije. Iako se san o slobodnim granicama polako pretvara u noćnu moru većine Evropljana (ali i onih koji bi željeli da sa njima uživaju u tim slobodama), Šengen prostor još uvijek postoji i o njemu će biti riječi u nastavku rada.

## 2. DRŽAVNE GRANICE

Od nastanka međunarodnog prava države su bile, a i danas su, najvažniji njegov subjekat. U međunarodnom pravnom smislu, terminom *država* označava se politička zajednica koja je nastanjena na nekoj teritoriji, koja je potčinjena nekom pravnom poretku i koja je suverena. Tri su, dakle, osnovna pravna kriterijuma državnosti neke ljudske zajednice: 1) stalno stanovništvo, 2) određena teritorija i 3) državna vlast.<sup>1</sup>

Postojala je dilema šta sve spada u teritoriju. Pravna teorija je to pitanje razlučila. Teritoriju danas čine kopno i more, ali i prostor iznad i ispod kopna i mora. Dakle, pod teritorijom se podrazumijeva dio Zemljine površine koji uključuje odgovarajuće djelove hidrosfere, atmosfere, kao i litosfere.<sup>2</sup> Sav taj prostor oivičen je granicama. Državnim granicama razdvajaju se državne teritorije, odnosno državna teritorija i slobodno more<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, *Međunarodno javno pravo*, Novi Sad, 2012, str. 112.

<sup>2</sup> *Isto*, str. 113.

<sup>3</sup> Konvencija o pravu mora režimom otvorenog (slobodnog) mora obuhvata sve djelove mora „koji nisu uključeni u privredni pojas, teritorijalno more ili unutrašnje morske vode neke države, ili arhipelaške vode neke arhipelaške države“. O slobodnom

Riječ granica ima višestruko značenje, ali je najčešće shvatana kao crta koja se proteže kroz državno područje. Nerijetko se govorilo da granicu neke države čini „crta“ koja je na kopnu dijeli od područja njoj susjednih država.<sup>4</sup> Ali ovo shvatanje nije potpuno, ma koliko nas u to ubjeđivala svijest koju stičemo samim pogledom na geografske karte. Granice su trodimenzionalan prostor koji se prostire iznad Zemljine površine u visinu, i isto tako — ispod nje, u dubinu. Prema tome, granica nije crta, nego prostor triju dimenzija koji omeđuje samu površinu tla, vazdušni prostor i podzemlje, koji su sastavni dio državnog područja.<sup>5</sup> Granice su, dakle, ravni kojima je omeđena oblast važenja teritorijalnog suvereniteta države. Iako je uobičajena praksa da se na geografskim kartama granice ucrtavaju samo na kopnu, ali ne i na moru, moramo napomenuti da postoje državne granice i na moru koje su takođe jasno određene.

### 3. ŠENGENSKO PODRUČJE

#### 3.1. Istorijat nastanka

Ideja o nastanku Evropske unije imala je snažno uporište u stvaranju uslova za postojanje koncepta o brisanju unutrašnjih granica, ali nijesu svi ova stanovišta tumačili na isti način.

Tako je još osamdesetih godina prošlog vijeka otvorena rasprava o značenju koncepta slobodnog kretanja ljudi<sup>6</sup>. Neke države članice EU smatrale su da bi ovo trebalo primijeniti samo na građane Evropske unije (što bi uključilo zadržavanje unutrašnjih graničnih prelaza), kako bi se napravila razlika između građana Evropske unije i državljana onih država koji nijesu dio EU. Sa druge strane, postojala su mišljenja da bi ovakvu slobodu

---

moru opširnije u: Degan Vladimir Đuro, *Međunarodno pravo mora*, Rijeka, 2002, str. 75–94.

<sup>4</sup> U tome je izuzetak Australija. S obzirom na to da obuhvata čitav kontinent, ona nema kopnenih granica sa drugim državama. Jednako je i sa ostrvskim državama, osim ako je neko ostrvo podijeljeno na područja dviju ili više država (poput ostrva Haiti i Borneo).

<sup>5</sup> Andrassy Juraj, Bakotić Božidar, Seršić Maja, Vukas Budislav, *Međunarodno pravo 1*, Zagreb, 2010, str. 187.

<sup>6</sup> Brower Evelin, *Digital Borders and Real Rights*, Radboud University Nijmegen, 2008, str. 15–20.

kretanja trebalo primjenjivati jednako za sve, što bi označilo kraj unutrašnjih graničnih prelaza u odnosu na sve ljude u „Evropi bez granica“. S obzirom na to da se do konsenzusa nije moglo doći, Francuska, Njemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg odlučile su da ustanove teritoriju bez unutrašnjih granica poznatu kao šengensko područje (eng. *shengen area*). Ime je poznato po nazivu jednog malog mjesta u Luksemburgu gdje je realizacija ovih planova dobila svoje prve obrise — potpisani su sporazumi koji će trajno promijeniti izgled Evrope.

Šengen je bio ambiciozan i kontroverzan projekat. Započet je kroz međuvladinu saradnju i zaokružen je, u prvoj fazi, kroz zaključivanje sporazuma (*Šengen Agreement*, tzv. Šengen I, u nastavku i *Sporazum*) 14. jula 1985. godine. Cilj *Sporazuma* bio je postepeno ukidanje kontrola strana ugovornica na zajedničkim granicama, obezbjeđivanje slobodnog protoka dobara, usluga i ljudi. Bez pretjerano velike podrške od ostalih država, države Šengen zone tiho su nastavile sa sve bližom saradnjom koja je postavila dobre osnove da se i ostale države EU priključe ovom konceptu<sup>7</sup>. Uporište za ovakvu ideju našli su u osnivačkim ugovorima Evropskih zajednica<sup>8</sup>. Velika Britanija je tvrdila, a i danas je na sličnim pozicijama, da se sloboda kretanja ljudi u ovom slučaju odnosi samo na građane Unije, a ne i na državljane trećih država, čak i ako su oni rezidenti u nekoj od država članica EU<sup>9</sup>. Iz tog razloga, ideja o slobodnim granicama Velikoj Britaniji i nije bila bliska. Ostale države željele su da ove odredbe tumače manje restriktivno.

U početku je samo pet država (Francuska, Njemačka, Belgija, Holandija i Luksemburg) zaista bilo spremno da to i realizuje. One su potpisivanjem *Sporazuma* postali originarni osnivači šengenskog režima. Ali ni u tim državama nije sve teklo glatko.

Posebnu pažnju *Sporazuma* iz 1985. godine privlačila je odredba člana 17 koja se odnosila na uslove koje države treba da ispune kako bi se uopšte mogle razmatrati mogućnost ukidanja granica. Ovdje se naročito ističe potreba za usklađivanjem unutrašnjih pravnih propisa i administrativnih

<sup>7</sup> Karanja Stephen Kabera, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*, Boston, 2008, str. 40.

<sup>8</sup> Vidjeti član 18 *Ugovora o uspostavljanju Evropske zajednice*.

<sup>9</sup> Karanja, str. 40.

kapaciteta. Iz tog razloga, može se reći da je ovaj sporazum postavio dobar okvir za stvaranje novog režima u Evropi.

Konvencija o primjeni *Sporazuma iz Šengena* potpisana je 19. juna 1990. (Šengen II, u nastavku teksta i *Konvencija*) i predstavlja drugi međunarodni ugovor koji je bio od posebne važnosti. *Konvencija* je ukinula granične prelaze na unutrašnjim granicama država ugovornica i stvorila jednu jedinstvenu spoljnu granicu gdje se imigracione provjere za Šengen zonu ostvaruju u skladu sa jednoobraznim postupkom. Međutim, ovaj ugovor je stupio na snagu tek 26. marta 1995. godine zbog ujedinjenja Njemačke.<sup>10</sup> Zajednička pravila o vizama, pravo na azil i kontrolu spoljašnjih granica usvojeni su kako bi se omogućila sloboda kretanja ljudi unutar država ugovornica. *Konvencija* iz 1990. godine navedena je kao instrument koji će poslužiti za implementaciju *Sporazuma*. *Konvencija* sadrži detaljnu razradu pravne osnove koja je ustanovljena *Sporazumom*. *Konvencija* predviđa ukidanje unutrašnjih graničnih kontrola<sup>11</sup> i prenos kontrole na vanjske granične prelaze.<sup>12</sup> *Konvencija* je bila podsticaj ostalim državama da pristupe ovom režimu. Prva država koja je to učinila je bila Italija u novembru 1990. godine.

U različitim vremenima, sa različitim intenzitetom, Šengen članice iskazivale su zabrinutost, ako ne i otvoreno protivljenje, prema određenim namjerama i stremljenjima u pogledu otvorenih granica<sup>13</sup>. Tako npr., ako pogledamo zvanične deklaracije francuskih vlasti, razne parlamentarne izvještaje, ali i novinske članke, reklo bi se da je Pariz tada bio više hladan nego topao u prihvatanju šengenskih vrijednosti.<sup>14</sup> Domaći političari odigrali su značajnu ulogu u stvaranju takve klime. Tokom svih debata u periodu stvaranja uslova za početak sprovođenje šengenskog režima (1993–1997) partije desnog centra bile su uglavnom protiv ovih ideja.<sup>15</sup>

Treba istaći da domaće nezadovoljstvo nije postojalo samo u Francuskoj. Holandija je dobar pokazatelj za prikazivanje neslaganja i u drugim

<sup>10</sup> Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, Stanivuković Maja, Bordaš Bernadet, Đudić Petar, Tubić Bojan, *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010, str. 383–384.

<sup>11</sup> Član 2 *Konvencije*.

<sup>12</sup> Član 3 *Konvencije*.

<sup>13</sup> Vidjeti: Casey S. J. Tom, „1992: Europe-Closing the doors“, *Studies: An Irish Quarterly Review*, Vol. 80, No. 317, 1991, str. 48–50.

<sup>14</sup> Zaiotti Ruben, *Cultures of Border Controls, Schengen and the Evaluation of European Frontiers*, University of Chicago Press, str. 93.

<sup>15</sup> *Isto*.

državama. U aprilu 1991. godine najviše holandsko savjetodavno tijelo (Raad van State), tijelo koje komentariše pitanja u vezi sa ustavnošću nekih odluka, tvrdilo je da je *Šengen sporazum* u suprotnosti sa međunarodnim pravom i *Konvencijom o izbjeglicama iz 1951. godine*. To je bio prvi put u istoriji da ovo tijelo na ovaj način komentariše jedan međunarodni sporazum<sup>16</sup>.

Ipak, 1. septembra 1993. godine sve Šengen članice ratifikovale su *Konvenciju*. Zvanično, od tog datuma je *Sporazum* stupio na snagu. U praksi, međutim, to je samo značilo uspostavljanje Izvršnog komiteta (Comex), koji je trebalo da ustanovi da li su preliminarni uslovi za sprovođenje *Konvencije* ostvareni.<sup>17</sup> U skladu sa ministarskim dužnostima u odnosu na Šengen, države su bile dužne da ustanove zajedničke vanjske granične kontrole, harmonizuju sisteme o pravu na uživanje azila, realizuju plan uspostavljanja Šengenskog informacionog sistema (SIS), poštovanje odredaba o prihvatanju konvencija o sprečavanju trgovine drogama i kreiranju posebnih režima na aerodromima.<sup>18</sup>

Na sastanku Comexa koji je održan u Madridu 6. novembra 1992. godine sve delegacije istakle su značaj zajedničke efektivne kontrole granica i neophodnosti građenja međusobnog povjerenja i saradnje. Ipak, najglasniji na sastancima bili su francuski predstavnici koji su ostale kolege optuživali za nedostatak političke volje da se pronade konsenzus, kao i za preveliku opuštenost prema obezbjeđivanju granica.

Frustrirana nedovoljnim napretkom, u proljeće 1993. godine Francuska proglašava da nije spremna da ide dalje sa svojim Šengen partnerima. Alain Lamassoure, francuski ministar za evropske poslove, rekao je da ovaj proces ide prebrzo i da Francuska treba da vrati svoju graničnu kontrolu dok svi uslovi ne budu ispunjeni. Ostale članice Šengena bile su iziritirane ovakvim francuskim ponašanjem. Holandski premijer Ruud Lubbers navodi da je zapanjen ovakvom francuskom odlukom i da je Francuska obavezna da poštuje odredbe Šengena. Ostale države su uglavnom bile saglasne sa ovim riječima, ali ih nijesu javno ispoljavale, barem ne ovako direktno.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Zaiotti, str. 94.

<sup>17</sup> Član 139 *Konvencije*.

<sup>18</sup> Vidjeti deklaraciju sa Comex sastanka iz Luksemburga od 19. juna 1992. godine.

<sup>19</sup> Zaiotti, str. 95.

Uprkos francuskom skepticizmu, u sljedećim mjesecima načinjeni su konkretni koraci. Članice Šengena harmonizovale su vizna pitanja, potpisale uspostavljanje vršenja zajedničkih konzularnih instrukcija, podigle nivo zajedničke kontrole, uspostavile režime na aerodromima... U svjetlu takvih događanja, francuska delegacija je razmotrila svoje prethodne stavove i u junu je, na novom sastanku Comexa, u potpunosti prihvatila implementaciju ovog režima. Ipak, navedeno je da se moraju činiti još veći napori u oblastima kao što su politika borbe protiv trgovine drogama, vanjska granična kontrola i širenje podataka i informacija.

Šengenski izvršni komitet je 26. marta 1995. godine proglasio da je ova konvencija na snazi. Na prvom sastanku nakon tog događaja (april 1995. godine) sve delegacije su bile zadovoljne načinom na koji se sprovodio novi sistem. Samo nekoliko stvari je trebalo popraviti. Najveći pritisak je bio kod sprovođenja Šengenskog informacionog sistema (SIS). Određen je rok od tri mjeseca kako bi se ovi nedostaci otklonili, a dio kontrola prenijet je na same države članice. Francuska je, između ostalog i iz tog razloga, zahtijevala vraćanje stare kontrole granica, pozivajući se na odredbe o zaštiti bezbjednosti i javnog poretka.<sup>20</sup> Taj period je obilježila i izjava ministra vanjskih poslova Francuske Hervéa de Charettea, data na Diplomatskoj konferenciji u Parizu 1995. godine kada je, između ostalog, rekao da je Francuskoj zaštita sopstvenih državljana na prvom mjestu.<sup>21</sup>

U jesen 1995. godine Francuska je predložila svojim partnerima kompromisno rješenje. Pariz je tvrdio da je unutrašnja kontrola efikasnija sa mobilnom ali rigoroznom kontrolom u zoni od po 20 km sa obje strane granica, prije nego sa fiksnim graničnim prelazom.

Međutim, ministar nije mogao da odgovori na sarkastično pitanje novinara: „Zašto onda svi kriminalci idu u Francusku, a ne u neke druge države?“, aludirajući na stopu kriminala koja je drastično bila veća u

<sup>20</sup> Ova mogućnost je predviđena članom 2.2. *Konvencije*.

<sup>21</sup> Tom prilikom je izjavio: „Schengen might be at the same time the best and worst thing, excellent if it works, dangerous if it fails. For us the question of security holds a great importance, so great that we have to keep in mind that any concession will be made when it involves the security of France and French... Nobody here doubts that I am a convinced European, I don't think that being convinced European must be paid with the price of security of our citizens. If seems as it is the case; our citizens' security depends also on the border controls, it is understood that we have keep them.“ Vidjeti: COMEX meeting minutes, SCH/COMEX (95) PV 4.

Francuskoj u odnosu na druge države, iako je Francuska držala „tvrde“ granice.<sup>22</sup>

Ideja o mobilnim granicama koje bi se sprovodile na temelju bilateralnih sporazuma između država doprinijela je novim polemikama između Francuske i ostalih država. U proljeće 1996. godine je Johan Van Delanotte, ministar i zamjenik premijera Belgije, iskoristio debatu povodom prve proslave Šengena da napadne Francusku i njen nedostatak želje da ukloni granice u odnosu na Belgiju.

Pritisak država Šengena, ali i same francuske javnosti na svoj politički vrh, postajao je sve veći. Sredinom 1997. godine šengenski režim bio je sve operativniji i uspješniji. Ti pozitivni rezultati doprinijeli su da Danska, Norveška i Island postanu dio Šengena. Sa ovim rezultatima i tvrdokorni stav francuskih vlasti postao je sve manje prisutan.

Šengen zona se, dakle, postepeno širila, Italija je potpisala ugovore 27. novembra 1990. godine, Španija i Portugalija su pristupile 25. juna 1991. godine, Grčka 6. novembra 1992. godine, Austrija 28. aprila 1995. godine<sup>23</sup>, a Danska, Finska i Švedska 19. decembra 1996; Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Poljska i Malta postale su članice Šengen zone 21. 12. 2007. godine. Bugarska, Rumunija, Kipar i Hrvatska još uvijek nijesu postale dio Šengen zone<sup>24</sup>. Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo takođe nijesu dio Šengen prostora, ali zato što to ne žele.

U skladu sa *Protokolom uz Ugovor iz Amsterdama*, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo mogu da učestvuju u svim ili samo nekim šengenskim aktivnostima ukoliko tadašnjih 13 članica Šengen grupe i predstavnik vlade te konkretne države glasaju za to jednoglasno u Savjetu.

U martu 1999. godine Ujedinjeno Kraljevstvo je tražilo da učestvuje u nekim aspektima šengenske saradnje i to u policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima, borbi protiv trgovine drogama i Šengenskom informacionom sistemu. Savjet je 29. maja 2000. godine usvojio odluku kojom se odobrava zahtjev Ujedinjenom Kraljevstvu.

<sup>22</sup> Izjava Michela Barniera, ministra evropskih poslova Francuske, na zajedničkoj konferenciji za medije sa belgijskim ministrom Vandeom Lanotteom, 29. jun 1995. godine.

<sup>23</sup> Conway Andrew, Cupiszewski Marek, „Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union“, *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4, 1995, str. 940–942.

<sup>24</sup> Etinski i grupa autora, *Osnovi prava Evropske unije*, str. 384.



U junu 2000. godine Irska je takođe tražila da učestvuje u nekim aspektima Šengena, na sličan način na koji je to tražilo Ujedinjeno Kraljevstvo. Savjet je 28. februara 2002. godine usvojio odluku kojom je odobrio zahtjev Irske. Komisija je izdala mišljenje o ova dva zahtjeva i naglasila da djelimično učešće dvije države članice ne bi trebalo da ima posljedice na smanjenje konzistentnosti *acquisa* kao cjeline.

Nakon što je procijenio uslove koji moraju da prethode primjeni odredaba koje uređuju policijsku i pravosudnu saradnju, Savjet je 22. decembra 2004. godine odlučio da ovaj dio šengenskog *acquisa* može biti primijenjen u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Savjet je potvrdio sporazum 28. juna 1999. godine — njime reguliše odnose između Islanda i Norveške na jednoj strani, i Irske i Ujedinjenog Kraljevstva na drugoj, u oblasti šengenskog *acquisa* koji se primjenjuje na Island i Norvešku. Savjet je 1. decembra 2000. godine odlučio da se od 25. marta 2001. godine elementi šengenskog *acquisa* primjenjuju na pet država Nordijske pasoške unije. Takođe, elementi Šengenskog informacionog sistema počeli su da proizvode pravno dejstvo od 1. januara 2000. godine.

Komisija je započela svoje pregovore sa Švajcarskom 2002. godine. Oni su završeni potpisivanjem sporazuma između EU i Švajcarske 26. oktobra 2004. godine, a *Konvencija* se primjenjuje od 12. decembra 2008.

Zemalje koje nijesu članice Evropske unije, a jesu članice Šengena: Island, Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn.<sup>25</sup>

### 3.2. Sloboda kretanja

Pravo slobodnog kretanja i boravka iz čl. 20 i čl. 21 *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije* (UFEU) i čl. 45 *Povelje o osnovnim pravima i slobodama* predstavlja samostalno pravo građana Evropske unije koje nije (više) zavisno od ekonomskih ili tržišnih ciljeva. Četiri osnovne slobode mogu se primjenjivati na slobodno kretanje ili boravak samo u okviru svog područja primjene.<sup>26</sup>

Pravo slobode kretanja je supsidijarno pravo koje se primjenjuje kada nije neposredno u pitanju tržišno činjenično stanje, pri čemu razgraničenje nije uvijek jednostavno. Ovo osnovno pravo je zato često bitno za fizička

<sup>25</sup> *Isto.*

<sup>26</sup> Meškić Zlatan, Samardžić Dragan, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012, str. 260.

lica koja ne djeluju u poslovne svrhe (npr. za zahtijevanje medicinskih usluga, penzionere, studente, đake). Jedini uslov prava na slobodno kretanje jeste prekogranično činjenično stanje. Pravo slobodnog kretanja je u pitanju kada građanin EU želi da se kreće ili boravi u drugoj državi članici. Dodatno je u sekundarnom pravu, na temelju čl. 21 UFEU, donesena *Direktiva 2004/38/EZ* od 29. aprila 2004. godine o pravu građana i članova njihovih porodica na slobodno kretanje i boravak na području država članica (*Direktiva o slobodi kretanja i boravka*), koja precizira uslove korišćenja slobode kretanja i boravka za građane EU, i ova proširuje i na članove porodica u slučaju da su članovi porodice državljani drugih država (čl. 6 st. 2, čl. 7 st. 2 *Direktive o slobodi kretanja i boravka*). Pored sekundarnog prava, članovi porodice mogu se pozivati i na čl. 7 *Povelje* i čl. 8 *Evropske konvencije o ljudskim pravima*.<sup>27</sup>

Ipak, zakonodavac EU može utvrditi ograničenja i uslove korišćenja slobode kretanja i boravka, poput već pomenutog uslova posjedovanja dovoljnih finansijskih sredstava ili javnog poretka, javne bezbjednosti ili zaštite zdravlja (čl. 45 st. 3, čl. 52 st. 1. i čl. 62 UFEU), ali oni moraju udovoljavati zahtjevima načela proporcionalnosti.

Značajno je istaći da *Šengenska konvencija* ne pravi razliku između građana Šengen država i građana Evropske unije<sup>28</sup>. To znači da građani Evropske unije nijesu stranci i da imaju ista prava kao građani Šengen država<sup>29</sup>. Tome u prilog ide i činjenica da je šengensko pravo postalo dio prava Evropske unije. Ograničenja ipak postoje u odnosu na strance. U skladu sa *Konvencijom*, ograničenje se odnosi na period od tri mjeseca za sve nedržavljanke EU država. Prilikom ulaska, stranci će biti provjeravani. Provjera se ne odnosi samo na provjeru putnih isprava i kontrolu ostalih uslova koji se tiču ulaska, boravka, rada ili izlaska, već će se vršiti i provjera identiteta kako bi se spriječila i otklonila prijetnja ili opasnost po nacionalnu bezbjednost.<sup>30</sup> Kontrola će se odnositi i na vozila, ali i na druge objekte — svojina lica koja prelaze granicu. Sva lica će proći kroz najmanje jednu takvu provjeru, a provjera će se vršiti u skladu sa pravilima koja važe u unutrašnjem pravnom sistemu te države. To znači da *Konvencija*

<sup>27</sup> Meškić, Samardžić, *op. cit.*

<sup>28</sup> Član 1 *Konvencije*.

<sup>29</sup> Kabera Karanja, str. 52.

<sup>30</sup> Čl. 6 (2).

propisuje samo minimum standarda i da kontrola može biti i restriktivnija prema strancima.

Kao što smo napomenuli, *Konvencijom* je propisana i ujednačenost viznih politika. Vize se odnose na boravak koji nije duži od tri mjeseca. Harmonizacija viznih politika značila je i uspostavljanje jedinstvene liste koju su činile države čiji državljani mogu ući u Šengen prostor bez uslova posjedovanja viza prilikom ulaska. To je ono što zovemo pozitivnom i negativnom viznom listom, u zavisnosti od toga da li je ulazak tih država restriktivan. Državljanima država koji su uslovljeni posjedovanjem viza prilikom ulaska na negativnoj su listi i njihova sloboda je ograničena. Savjet je 2001. godine donio *Uredbu br. 539/2001* u kojoj se vizne liste uglavnom poklapaju sa šengenskim listama.<sup>31</sup> Osim toga, sankcije su predviđene i prema licima koja pomažu nekom nezakonit ulazak u Šengen prostor.<sup>32</sup>

Kao što je bilo pomenuto, *Konvencijom* je ustanovljen Izvršni komitet čiji je zadatak bio da osigura implementaciju *Konvencije*. Ali nakon što je inkorporiran u pravo EU, Komitet je zamijenjen Savjetom Evropske unije. Sljedstveno tome, od stupanja na snagu *Ugovora iz Amsterdama*, Savjet je sebe proglasio Izvršnim komitetom.

Šengenski prostor je opipljiv izraz četiri slobode — slobodnog prometa i protoka dobara, kapitala, usluga i ljudi — kao temelja zajedničkog tržišta. Sprovođenje ovog sporazuma na spoljnim granicama Evropske unije temelji se na zajedničkim carinskim i policijskim (EUPOL) režimima. Ukidanjem unutrašnjih granica kao ključno bezbjednosno pitanje nametnula se kontrola spoljnih granica, posebno u kontekstu kontrole imigracije i azilantske politike. Širenjem Evropske unije, a s tim u vezi širenjem šengenskog prostora, širi se i prostor koji je potrebno nadzirati, odnosno pogranično područje kojem je potrebno posvetiti posebnu bezbjednosnu pažnju kako bi se spriječili ilegalni prelasci i druge kriminalne aktivnosti poput krijumčarenja ljudi i dobara, posebno opojnih sredstava, alkohola i duvanskih proizvoda.

Ilegalna migracija i krijumčarenje podrazumijevaju i niz propratnih sigurnosnih problema kao što su krivotvorenje ličnih dokumenata (posebno putnih isprava), podmićivanje carinskih i graničnih službenika, te zloupotreba sistema dodjele azila. Posebno su snažni migratorni pritisci na

<sup>31</sup> Council Regulation (EC) No 539/2001, 23. 3. 2001.

<sup>32</sup> Čl. 27 *Konvencije*.

granice Evropske unije s područja Magreba te Bliskog istoka, ali i iz udaljenih politički i bezbjednosno nestabilnih područja poput Avganistana i Pakistana.<sup>33</sup>

### 3.3. *Kako postati dio šengenskog područja?*

Cilj šengenskih ugovora bio je da se ukinu i harmonizuju granični prijelazi između zemalja potpisnica. U vrijeme potpisivanja ugovor nije imao veze sa Evropskom unijom (tada Evropskom zajednicom), dok to danas nije slučaj.

Tokom nastanka *Šengenske konvencije* Evropu su potresale i promjene državnopravnih statusa u značajnom dijelu Evrope, ali i porast krivičnih djela koja su se smatrala međunarodnim. Iz tog razloga je borba za poboljšanje (ili očuvanje) postojećih sistema bezbjednosti bila jedna od primarnih tema većine razgovora u ustanovljavanju i širenju bezviznog režima.<sup>34</sup>

Međutim, uklanjanje unutrašnjih granica za građane Šengen država značilo je prolazak bez pasoških i indentifikacionih kontrola. Ove osobe nijesu morale da pokazuju bilo kakva identifikaciona dokumenta. To ne znači da ona nijesu dužna da ih imaju sa sobom, jer je kontrola moguća unutar teritorija država. Ovo se isto odnosi i na strance tokom prolaska ili turistice prilikom boravka do tri mjeseca.

Oni su dužni, kao i građani Šengen zone, da — ako borave u nekom hotelu ili odmaralištu — posjeduju i dokaz o tome. Sve ovo je ipak doprinijelo bržem i efikasnijem protoku ljudi. To, međutim, znači i da ilegalni imigranti i lica sa krivičnih potjernica mogu slobodno da se kreću.

Jedan od najvažnijih zadataka u uključivanju Šengen zone bio je da odabere od odredaba i mjera država ugovornica one koje predstavljaju za pravo *acquis*, odnosno sistem prava koji bi mogao da posluži kao osnov za buduću saradnju. Lista elemenata koji čine *acquis*, postavljajući odgovarajući pravni osnov za svaki od njih u *Ugovoru o EZ* ili *Ugovoru o EU*, usvojena je 20. maja 1999. godine.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Nakić Mladen, „Evropska unija i Zapadni Balkan — između želja i realnosti“, *Međunarodne studije*, Vol. 13 No. 1, 2013, str. 34.

<sup>34</sup> Phuong Catherine, „Enlarging ‘Fortress Europe’: EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries“, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 3, 2003, str. 644.

<sup>35</sup> *Op. cit.*

Šengenska zona danas obuhvata preko 4.300.000 km<sup>2</sup> pa je zato jedno od osnovnih pitanja prilikom ulaska, prije svega, sistem bezbjednosti i suverenosti države koja želi da postane dio šengenskog sistema.

Članice šengenskog prostora nijesu Bugarska, Rumunija, Kipar i Hrvatska, iako su članice Evropske unije i, za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva i Irske, izrazile su želju za primjenom i poštovanjem šengenskih principa. Danska je potpisala *Šengenski sporazum*, ali može da bira u okviru EU da li će primijeniti neke nove mjere na osnovu *Naslava IV Ugovora o EZ*, čak i one koje predstavljaju razvoj šengenskog *acquis communautaire*. Danska je obavezana određenim mjerama na osnovu zajedničke vizne politike.

Formalno, pregovarački proces je jednak za sve države kandidate. U praksi to i nije tako. Države na jugu Evrope mnogo su češće pogođene različitim problemima nastalim slobodnim protokom ljudi nego kada je riječ o nordijskim državama, pa samim tim — one vjeruju da nemaju tehničkih i finansijskih resursa u dovoljnoj mjeri da štite spoljnu granicu Šengena. Zato je ova tema naročito složena za zemlje iz Istočne i Jugoistočne Evrope. Ali te poteškoće u širenju postojale su i znatno ranije<sup>36</sup> nego što se o tom pitanju raspravljalo za npr. Bugarsku ili Rumuniju. Italija, kao jedan od osnivača Evropske zajednice, nije odmah postala članica šengenskog režima.<sup>37</sup> Razlog za to je, između ostalog, bio i strah koji su osjećale Francuska i Njemačka od velikog broja ilegalnih imigranata koji bi se nastanili upravo u ovim državama ako bi Italija postala članicom Šengena.

Postepeno širenje Šengen zone ka uključivanju svih država članica EU dovelo je do toga da tzv. treće države uzmu učešće u šengenskoj saradnji. I približe se, samim tim, uživanju prava evropskom građanstvu.<sup>38</sup> Za te države ovo učestvovanje sastoji se u tome da budu uključene u zonu bez kontrole na unutrašnjim granicama, da primjenjuju odredbe *Šengenskog sporazuma* i sve dokumente koji su kasnije usvojeni (a povezani su sa njim), da budu uključeni u odluke koje se tiču dokumenata relevantnih za Šengen. U praksi se ovo uključivanje odvija u formi mješovitih komiteta koji

<sup>36</sup> Vidjeti: Wolf I. Giovanna, „Efforts toward ‘An Ever Closer’ European Union Confront Immigration Barriers“, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 4, No. 1, Symposium: *Feminism and Globalization: The Impact of the Global Economy on Women and Feminist Theory*, 1996, str. 223–227.

<sup>37</sup> Karanja, str. 51.

<sup>38</sup> Lemke Cristiana, „Citizenship and European Integration“, *World Affairs*, Vol. 160, No. 4, 1998, str. 213.

se sastaju paralelno sa radnim tijelima Savjeta EU. Njih čine predstavnici vlada država članica, Komisije i vlada trećih država. Povezane države učestvuju u raspravama o razvoju šengenskog *acquisa*, ali nemaju pravo glasa.

Za Crnu Goru kao državu kandidata i državu koja se graniči sa Republikom Hrvatskom najznačajnija je pozicija upravo ovog susjeda. S obzirom na to da ni naša država samim činom ulaska u Evropsku uniju vjerovatno neće postati članica šengenskog područja, smatramo da je važno istaći trenutni položaj Republike Hrvatske i njenih građana u odnosu na „Evropu bez granica“.

Iako je Hrvatska od 1. jula 2013. godine dio EU, nije automatski postala članica šengenskog prostora. Hrvatski državljani jednostavnije prelaze unutrašnje granice zemalja članica EU, u koje sad mogu da putuju samo s ličnom kartom, dok bi brži prelaz šengenske granice sa Slovenijom i Mađarskom trebalo da osiguraju zajedničke granične kontrole. Hrvatski građani mogu prelaziti unutrašnje granice EU s važećom ličnom kartom, dok će im pasoš biti potreban za putovanje u države koje nijesu članice EU — Norvešku, Island, Lihtenštajn i Švajcarsku, ali su članice šengenskog, odnosno Evropskog privrednog prostora. Budući da su hrvatski državljani od 1. jula 2013. postali građani Evropske unije, nad njima se prilikom ulaska u Šengen sprovodi samo osnovna granična kontrola, kao i prema državljanima zemalja članica EU i Evropskog privrednog prostora kojima za ulazak u Hrvatsku treba samo lična karta.

Građanima susjednih zemalja koje nijesu članice EU, ako izuzmemo građane Bosne i Hercegovine sa hrvatskim dokumentima, za ulazak u Hrvatsku potreban je biometrijski pasoš.

#### 4. CRNA GORA I ŠENGEN

Crna Gora još uvijek nema riješena sva pitanja granica. Međutim, taj problem je izražen kod svih država bivše SFRJ. Od svih graničnih pitanja koja još uvijek nijesu zaključena, pitanje razgraničenja sa Republikom Hrvatskom je najznačajnije i najkompleksnije. Iako danas nije članica Šengena, Republika Hrvatska je članica Evropske unije i na graničnom prelazu između Crne Gore i ove države istovremeno imamo i granicu između Crne Gore i Evropske unije. Zato je i režim prelaska naših građana nešto drugačiji od ulaska Hrvatske u EU.

Ipak, važno je istaći da se Crna Gora nalazi na tzv. Bijeloj Šengen listi<sup>39</sup> još od 19. decembra 2009. godine. Od tada do danas državljani Crne Gore mogu putovati u dvadeset šest država Evropske unije i tri države koje to nijesu. Lista zemalja: Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Hrvatska, Norveška, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska i Švajcarska.<sup>40</sup> Još jednom podsjećamo da u šengenski prostor ne spadaju Velika Britanija i Irska, pa naši građani ne mogu koristiti povlastice Bijele Šengen liste na tim teritorijama. Međutim, državljani Crne Gore koji posjeduju biometrijski pasoš mogu slobodno putovati u ove zemlje, i to na svakih šest mjeseci, na period do 90 dana, bilo da se radi o poslovnoj posjeti, studijama ili turističkom putovanju. Ovaj period počinje onog trenutka kada prvi put uđete na ovu teritoriju. Naravno da je moguće putovati i više puta u države Šengen zone, ali je važno voditi računa da se u roku od šest mjeseci ne „iskoristi“ pravo na ukupni boravak od 90 dana. Ovaj bezvizni režim odnosi se samo na putovanja. On ne dozvoljava građanima Crne Gore da rade u državama na koje se bezvizni režim odnosi.

Ukoliko naši građani planiraju da borave u ovim državama duže od tri mjeseca, zbog rada ili studiranja, moraju aplicirati za dobijanje dugoročne vize ili boravišne dozvole u konzulatu zemlje koja je njihovo odredište. Ovako restriktivne mjere postoje i zbog velikog broja imigranata sa prostora Centralne i Istočne Evrope tokom devedesetih godina, mada ovakvo stanovište sadrži jednu nelogičnost, jer su u Njemačkoj u tom periodu oko 8% radne snage činili imigranti iz raznih država.<sup>41</sup> Osim toga, mada možda zvuči paradoksalno, i Crna Gora će morati riješiti sva pitanja

<sup>39</sup> O kriterijumima za svrstavanje država na Bijelu šengensku listu vidjeti i: Lepetić Jelena, „Bela Šengenska lista“, *Stvarni pravni život*, 1/2009, Beograd, 2009, str. 94–95.

<sup>40</sup> O viznom režimu se crnogorski državljani mogu informisati na sajtu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, a link koji im može koristiti je i: <http://www.mypei.gov.me/rubrike/konzularni-poslovi/vizni-rezim-cg/>.

<sup>41</sup> Collins Sarah, *Visa requirement, carrier sanctions, „safe third countries“ and „readmission“: the development of an asylum „buffer zone in Europe*, Royal Geographical Society, London, 1996, str. 81.

granica sa svojim susjedima, a samim tim riješiti i pitanje suvereniteta da bi se mogla priključiti sistemu „bez granica“.<sup>42</sup>

Za Crnu Goru će svakako biti važni i odnosi u regionu. Ovi kriterijumi neće se primjenjivati automatski, ali solidarnost država jednog područja može poslati jasnu poruku. Ipak moramo napomenuti da ima „mišljenja da je pri formiranju viznih lista u značajnoj mjeri prisutna arbitrarnost“.<sup>43</sup>

Posljednje, ali svakako ne manje važno — Crna Gora će morati da prati i presude Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pitanjem prava privatnosti azilanata, kao i pitanjem prava na porodični život. Iako ovo pravo nije apsolutno pravo, svakako predstavlja jedno od fundamentalnih prava savremenog doba i, u skladu sa tim, naša država mora usklađivati svoje pravo sa stavovima Savjeta Evrope.

## 5. ZAKLJUČAK

Šengen je, kao što se može vidjeti, bio jedan od najznačajnijih događaja u Evropi u drugoj polovini dvadesetog vijeka. Ideja koja je u početku podržana od samo nekoliko država danas je realno stanje za više stotina miliona ljudi. Za nas, kao državu koja će jednog dana biti dio ovog sistema, važno je da shvatimo neophodnost uvažavanja otvorenih granica i usvajanja sistema vrijednosti koji su u skladu sa savremenim evropskim tokovima. Jak i razvijen sistem bezbjednosti ne mora i neće uvijek funkcionisati nužno po principima čvrstih, zatvorenih granica — naprotiv. Bezbjednost građana mora se realizovati kroz više sfera. Poštovanjem slobode kretanja, uz zaštitu javnih interesa. Ovdje posebno treba biti svjestan činjenice da pravci trgovine ljudima i narkoticima prelaze i preko naše granice i da će upravo to biti pod budnim okom svih koji odlučuju o našem ulasku u Šengen sistem. Ali, sa druge strane, sa sličnim problemima su se suočavale i ostale države; moraće i Crna Gora. Slijepo prihvatanje načela da sve zavisi od geopolitičke situacije i da smo mi „mali sistem“ koji nikom ne može naškoditi sigurno neće biti shvaćen ozbiljno ni relevantno na adresa koja odlučuju o nama.

<sup>42</sup> Raos Višeslav, „Pomicanje granice Europske unije na jugoistok i višestruki procesi teritorijalizacije“, *Politička misao*, br. 3, Zagreb, 2013, str. 34.

<sup>43</sup> Novičić Žaklina, „Vizne liste EU“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 5/03, Beograd, str. 76.



Da bi Crna Gora danas bila dio Šengen sistema, ona mora ispuniti najmanje one uslove koje se odnose na ulazak naše države u EU. Kada preskočimo tu najtežu stepenicu, moraćemo ispuniti i dodatne kriterijume koji će nam, najvjerojatnije, biti postavljeni. Tek nakon toga slobodno kretanje naših državljana u ovom višemilionskom sistemu biće pravo koje ćemo u punom smislu te riječi uživati. Do toga je dug put, više godina čekanja, a i konačan ishod ne zavisi samo od nas. No mi se moramo ponašati kao da je to najmanje važno i svakog dana, uređujući svoj pravni, politički i ekonomski sistem, korak po korak, ići ka tom sistemu.

## LITERATURA

- [1] Andrassy Juraj, Bakotić Božidar, Seršić Maja, Vukas Budislav, *Međunarodno pravo I*, Zagreb, 2010.
- [2] Brower Evelin, *Digital Borders and Real Rights*, Radboud University Nijmegen, 2008.
- [3] Casey S. J. Tom, „1992: Europe-Closing the doors, Studies“: *An Irish Quarterly Review*, Vol. 80, No. 317, 1991.
- [4] Collins Sarah, *Visa requirement, carrier sanctions, ‘safe third countries’ and ‘readmission’: the development of an asylum ‘buffer zone in Europe’*, Royal Geographical Society, London, 1996.
- [5] Conwey Andrew, Cupiszewski Marek, „Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union“, *International Migration Review*, Vol. 29, No. 4, 1995.
- [6] Degan Vladimir Đuro, *Međunarodno pravo mora*, Rijeka, 2002.
- [7] Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, *Međunarodno javno pravo*, Novi Sad, 2012.
- [8] Etinski Rodoljub, Đajić Sanja, Stanivuković Maja, Bordaš Bernadet, Đudić Petar, Tubić Bojan, *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010.
- [9] Karanja Stephen Kabera, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation*, Boston, 2008.
- [10] Lemke Cristiana, „Citizenship and European Integration“, *World Affairs*, Vol. 160, No. 4, 1998.
- [11] Lepetić Jelena, „Bela Šengenska lista“, *Stvarni pravni život*, 1/2009, Beograd, 2009.
- [12] Meškić Zlatan, Samardžić Dragan, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012.
- [13] Nakić Mladen, „Evropska unija i Zapadni Balkan — između želja i realnosti“, *Međunarodne studije*, Vol. 13 No. 1, 2013.
- [14] Novičić Žaklina, „Vizne liste EU“, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 5/03, Beograd.
- [15] Phuong Catherine, „Enlarging ‘Fortress Europe’: EU Accession, Asylum, and Immigration in Candidate Countries“, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 52, No. 3, 2003.
- [16] Raos Višeslav, „Pomicanje granice Evropske unije na jugoistok i višestruki procesi teritorijalizacije“, *Politička misao*, br. 3, Zagreb, 2013.

- [17] Wolf I. Giovanna, „Efforts toward ‘An Ever Closer’ European Union Confront Immigration Barriers“, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 4, No. 1, *Symposium: Feminism and Globalization: The Impact of the Global Economy on Women and Feminist Theory*, 1996.

Bojan BOŽOVIĆ

MONTENEGRO — THE RIGHT TO FREEDOM OF MOVEMENT AS PART OF  
CONTEMPORARY LEGAL AND POLITICAL CHALLENGES

*Summary*

This paper examines the basic aspects of the new challenges for Montenegro, especially the border and Schengen area, the European Union's passport of free travel. The Schengen Agreement was signed thirty years ago and this undoubtedly constitutes one of the key and symbolic achievements of the European construction, with the principal objective of reconciling freedom and security. EU's area of freedom, security and justice was created to ensure the free movement of persons and to offer a high level of protection of citizens. It covers policy areas that range from the management of the European Union's external borders to judicial cooperation in civil and criminal matters and police cooperation. It also includes asylum and immigration policies and the fight against crime. The Schengen process has not been a long, quiet river. Today as never before, this area is under close scrutiny and is subject of a severe debate. The main areas that this paper covers are the historical development of Schengen area in relation to the European countries as well as the position of Montenegro in this process.

**Key words:** *Schenghen, free movement, European Union, human rights, Montenegro*