

УДК: 341.222:061.1EU

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 120–140

Изворни научни рад

Рад примљен 27. 04. 2026. године

Рад одобрен 01. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2026.25.94_95.6

CC BY-SA 4.0

УРЕДБА О УСПОСТАВЉАЊУ СИСТЕМА УЛАСКА/ИЗЛАСКА (EES)

*Милутин ТРНАВАЦ**

Апстракт: У овом раду представљени су главни елементи Уредбе којом се успоставља систем уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку и података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица Европске уније (ЕУ), и о одређивању услова за приступ EES-у, а у сврху спровођења закона. Предметна Уредба има за циљ регулисање услова држављана трећих држава за улазак у државе чланице ЕУ, као и њихов излазак. Уредбом је успостављена електронска провера уласка и изласка држављана трећих држава уведеним системом на спољним границама Уније. Нова правила требало би да гарантују заштиту јавног реда, унутрашње безбедности и јавног здравља држава чланица ЕУ.

Кључне речи: Систем уласка/изласка (EES), подаци, боравак, ЕУ, државе чланице, треће државе

1) УВОД

Уредба о успостављању система уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку, података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе спољне границе држава чланица, као и услови приступа EES-у у сврху спровођења закона, усвојена је 30. новембра 2017.

* Министарство за европске интеграције, Београд. Е-mail: gulag4@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>

године од стране Европског парламента и Савета.¹ Уредба је објављена у Службеном листу ЕУ од 9. децембра 2017. године, а ступила је на снагу 20. дана од дана објављивања. Уредба је почела да се примењује од датума који је одредила Европска комисија у складу са чланом 66. став 1. Уредбе (где је предвиђено да ће Европска комисија одлучити о датуму од ког ће систем уласка/изласка – EES почети са радом, након што се испуне предвиђени услови), а са изузетком примене следећих одредби, чија је примена прописана почев од 29. децембра 2017. године – одредби чланова 5, 36, 37, 38, 43. и 51. Уредбе; тачка (5) члана 61. Уредбе, у вези са чланом 17а (5) Уредбе 767/2008; тачка (10) члана 61. Уредбе, у вези са чланом 26 (3а) Уредбе 767/2008; и чланови 62, 64, 65, 66, 68, 69, 70. и 72 (2) Уредбе.

Последње измене и допуне Уредбе 2017/2226 усвојене су Уредбом 2021/1152 од 7. јула 2021. године, од стране Европског парламента и Савета, која је објављена у Службеном листу ЕУ од 14. јула 2021. године и ступила на снагу 20. дана од дана објављивања.²

Нови систем уласка/изласка (EES) почео је са радом 12. октобра 2025. године, постепеном применом на спољним границама држава чланица. На граничним прелазима то је означило почетак прикупљања и похрањивања података у нови систем у циљу регистрације држављана трећих држава, односно држава које нису чланице ЕУ. Овај систем установљен је и како би се укинула стара пракса остављања печата у пасошима, што за циљ има смањење времена чекања у редовима за контролу пасоша, али и поједностављивање и аутоматизацију граничних процедура. У суштини, наведени систем би требало да обезбеди модернизацију и већу ефикасност граничних провера, лакше и брже путовање преко границе, спречавање ирегуларних миграција и повећање

¹ "Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011", *OJ L* 327, 9. 12. 2017.

² "Regulation (EU) 2021/1152 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 and (EU) 2019/817 as regards the establishment of the conditions for accessing other EU information systems for the purposes of the European Travel Information and Authorisation System", *OJ L* 249, 14. 7. 2021.

безбедности у Шенгенском простору. Потпуна примена система уласка/изласка (EES) почела је 10. априла 2026. године.

2) ИМПЛЕМЕНТИРАЊЕ МЕРА ЕУ

Министри унутрашњих послова ЕУ постигли су консензус 5. марта 2025. године о уредби којом се дозвољава постепена имплементација система уласка/изласка (EES). Овај напредни информационо-технолошки систем (ИТ систем) осмишљен је да евидентира улазак и излазак држављана држава ван ЕУ који започињу кратки боравак унутар Шенгенског простора. Новоусвојени пропис предвидео је омогућавање државама чланицама да постепено покрећу EES систем током шестомесечног прелазног периода, отварајући пут за потпуно увођење система. Овај фазни приступ предвиђен је у циљу омогућавања граничним властима и транспортној индустрији да се ефикасно прилагоде новим процедурама. Након што је било потребно да Европски парламент утврди свој став, било је предвиђено да буду завршени преговори између Савета и Европског парламента ради финализације законодавства. Поред система уласка/изласка (EES), министри су одобрили измењени план за имплементацију архитектуре интероперабилности, односно мреже међусобно повезаних ИТ алата који се користе за управљање границама и спровођење прописа.

EES подразумева имплементирање биометријске регистрације на границама, у циљу олакшавања надлежним органима ЕУ да прате уласке, изласке и потенцијална прекорачења боравка. Ово решење доводи до строжег спровођења ограничења од 90 дана у било ком периоду од 180 дана. Иако не предвиђа увођење виза, ETIAS систем захтева од путника да се пријаве путем интернета пре поласка, плате номиналну накнаду и обезбеде претходно одобрење пре уласка у Шенгенски простор. Сходно томе, иако путовање без визе остаје непромењено, додатни кораци пре путовања постају обавезни. Ове активности су указивале на посвећеност ЕУ ка модернизацији управљања границама, побољшању безбедности и поједностављивању процедура како за путнике, тако и за власти.

Европска комисија је 31. јула 2025. године објавила Одлуку³ да ће се фазна имплементација система уласка/изласка ЕУ (EES) спроводити током периода од шест месеци, са очекиваним почетком 12. октобра 2025. године.

³ Commission Implementing Decision (EU) 2025/1544 of 30 July 2025 determining the date from which the Entry/Exit System is to start operations pursuant to Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council, 31 July 2025, (OJ L, 31. 7. 2025).

У Одлуци је констатовано да је Уредбом 2017/2226 успостављен систем уласка/изласка (EES). EES је систем који електронски бележи време и место уласка и изласка држављана трећих држава којима је додељен кратак боравак на територији држава чланица и који израчунава трајање њиховог дозвољеног борава. Од ступања на снагу Уредбе 2017/2226, Европска комисија, државе чланице и Агенција ЕУ за оперативно управљање великим ИТ системима у области правде, слободе и безбедности завршиле су неопходне техничке и правне аранжмане за прикупљање и пренос података у систем уласка/изласка. У Одлуци је констатовано да је прикладно одредити датум од ког почиње рад система уласка/изласка. Савет је 5. марта 2025. године одобрио Мапу пута за интероперабилност, на основу које је одређен 12. октобар 2025. године као најприкладнији датум који омогућава државама чланицама да благовремено остваре циљеве система уласка/изласка, јер се тиме избегава подударање са периодима вршног саобраћаја на спољним границама. Како би се свим заинтересованим странама омогућило да предузму практичне мере неопходне за припрему за почетак рада система уласка/изласка, Одлука је ступила на снагу даном објављивања. С обзиром на то да се Уредба 2017/2226 надовезује на Шенгенску правну тековину, Данска је обавестила о својој одлуци да имплементира Уредбу 2017/2226 у своје национално право, чиме је она обавезана овом одлуком. Констатовано је да Ирска не учествује у усвајању ове одлуке и није њоме обавезана, нити подлеже њеној примени. Што се тиче Исланда и Норвешке, ова одлука представља развој одредаба Шенгенске правне тековине у смислу Споразума који су закључили Савет ЕУ, с једне стране, и Република Исланд и Краљевина Норвешка, с друге стране, о придруживању тих држава спровођењу, примени и развоју Шенгенске правне тековине. Што се тиче Швајцарске, ова одлука представља развој одредаба Шенгенских правних тековина у смислу Споразума између ЕУ, Европске заједнице и Швајцарске Конфедерације о придруживању Швајцарске Конфедерације спровођењу, примени и развоју Шенгенских правних тековина. Што се тиче Лихтенштајна, ова одлука представља развој одредаба Шенгенске правне тековине у смислу Протокола између ЕУ, Европске заједнице, Швајцарске и Лихтенштајна о приступању Лихтенштајна Споразуму између ЕУ, Европске заједнице и Швајцарске о придруживању Швајцарске спровођењу, примени и развоју Шенгенске правне тековине. У погледу Кипра, одредбе Шенгенске правне тековине које се односе на Шенгенски информациони систем ступиле су на снагу Одлуком Савета 2023/870. Међутим, рад система уласка/изласка захтева одобравање пасивног

приступа Визном информационом систему након успешно завршене верификације, у складу са важећом шенгенском процедуром евалуације. Системом уласка/изласка требало би да управља само држава чланица која испуњава овај услов на почетку рада система. Стога, Кипар који не користи систем уласка/изласка од почетка рада требало би да буде повезан са системом уласка/изласка, у складу са поступком утврђеним у Уредби 2017/2226, чим се испуне сви услови. На крају Одлуке констатовано је да ће EES систем почети са радом 12. октобра 2025. године.

3) САДРЖАЈ

Уредбом 2017/2226 у члану 1. предвиђено је успостављање „система уласка/изласка“ (EES) за: евидентирање и чување датума, времена и места уласка и изласка држављана трећих држава који прелазе границе држава чланица у којима се EES користи; израчунавање трајања овлашћеног боравака таквих држављана трећих држава; генерисање упозорења државама чланицама када истекне овлашћени боравак; евидентирање и чување датума, времена и места одбијања уласка држављана трећих држава којима је одбијен улазак ради краткорочног боравака, као и органа државе чланице који је одбио улазак и разлога за то. Ради спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела Уредба такође утврђује услове под којима именовани органи држава чланица и Европол могу добити приступ систему изласка/излаза ради консултација.⁴

Уредба се, у складу са чланом 2, примењује на: 1) држављане трећих држава којима је дозвољен кратак боравак на територији држава чланица, а који подлежу граничним контролама у складу са Уредбом 2016/399 (Шенгенски законик), приликом преласка граница на којима се користи EES; 2) држављане трећих држава, при уласку и изласку са територије држава чланица, који су: а) чланови породице грађанина ЕУ на кога се примењује Директива 2004/38 (о праву грађана ЕУ и чланова њихових породица на слободно кретање и боравиште на територији државе чланице), или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и који б) немају боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у

⁴ Милутин Трнавац, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава“, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91, стр. 97–115.

складу са Уредбом Савета 1030/2002 (којом се прописује јединствени формат за боравишну дозволу за држављане трећих држава). Ова Уредба примењује се и на држављане трећих држава којима је одбијен улазак на територију држава чланица ради краткорочног боравака у складу са чланом 14. Уредбе 2016/399.

Наиме, за планиране боравке на територији држава чланица у трајању од највише 90 дана у било ком периоду од 180 дана, што подразумева узимање у обзир периода од 180 дана који претходи сваком дану боравака, услови за улазак држављана трећих држава су следећи: 1) да поседују важећу путну исправу која носиоцу даје право на прелазак границе и која испуњава следеће критеријуме: а) њена важност мора бити продужена најмање три месеца након планираног датума одласка са територије држава чланица. У оправданом случају нужде, ова обавеза може бити изузета; б) мора бити издата у претходних 10 година; 2) да поседују важећу визу, ако је потребна у складу са Уредбом 2018/1806 (којом се наводе треће државе чији држављани морају имати визе приликом преласка спољних граница и оне чији су држављани изузети од тог захтева), осим ако поседују важећу боравишну дозволу или важећу визу за дугорочни боравак; 3) да оправдају сврху и услове планираног боравака и имају довољна средства за издржавање, како за трајање планираног боравака, тако и за повратак у државу порекла или транзит у трећу државу у коју ће сигурно бити примљени, или су у могућности да законито стекну таква средства; 4) да нису лица за која је издато упозорење у Шенгенском информационом систему (SIS) ради одбијања уласка; 5) да се не сматрају претњом по јавни ред, унутрашњу безбедност, јавно здравље или међународне односе било које државе чланице, посебно тамо где није издато упозорење у националним базама података држава чланица ради одбијања уласка из истих разлога; 6) да пружају биометријске податке, ако су потребни за: а) креирање индивидуалног досијеа у EES-у; б) вршење граничних контрола. Шенгенски информациони систем је средство техничке помоћи које омогућава аутоматизовану размену података између надлежних државних органа држава чланица, а његово успостављање и развој представља посебно начело шенгенског режима.⁵

⁵ Душко Димитријевић, „Интегрисано управљање државним границама и приступање Европској унији“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем: *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави*, Тара, 23–25. мај 2017. године, Криминалистичко-полицијска академија, Правни факултет у Крагујевцу, Фондација *Hanns Seidel*, Београд, стр. 408.

Уредба 2017/2226 се не примењује на: 1) држављане трећих држава који су чланови породице грађанина ЕУ на које се примењује Директива 2004/38 и који поседују боравишну дозволу у складу са том Директивом, без обзира да ли прате тог грађанина ЕУ или му се придружују; 2) држављане трећих држава који су чланови породице држављанина треће државе, без обзира на то да ли га прате или му се придружују, где: а) тај држављанин треће државе ужива право слободног кретања еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и б) ти држављани трећих држава поседују боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у складу са Уредбом 1030/2002; 3) носиоци боравишних дозвола из тачке 16. члана 2. Уредбе 2016/399 (ово укључује све боравишне дозволе које су државе чланице издале у складу са јединственим форматом и готово све остале документе које је држава чланица издала држављанима трећих држава којима се одобрава боравак на њеној територији, а који су били предмет обавештења и накнадног објављивања); 4) држављани трећих држава који остварују своје право на мобилност у складу са Директивом 2014/66 (држављани трећих држава у оквиру интракорпоративног трансфера), или Директивом 2016/801 (држављани трећих држава у оквиру истраживања, студија, обуке, волонтерског рада, програма размене ученика или образовних пројеката и *au pair*); 5) носиоци виза за дугорочни боравак; 6) држављани Андоре, Монака и Сан Марина и носиоци пасоша издатог од стране државе Ватикан или Свете Столице; 7) лица или категорије лица изузета од граничних контрола или која користе посебна правила у вези са граничним контролама, у складу са одредбама Уредбе 2016/399 (државници, пилоти, морепловци, прекогранични радници, спасиоци, ватрогасци итд.); 8) лица која имају користи од изузећа од обавезе преласка спољних граница само на граничним прелазима и током одређеног радног времена, лица која покажу важећу дозволу за локални гранични саобраћај за прелазак границе, чланови посаде путничких и теретних возова на међународним линијама, као и лица која се пријављују за прелазак границе (односно поседују важећи документ за олакшани транзит или железнички транзит).

Одредбе Уредбе у вези са израчунавањем трајања овлашћеног боравака и генерисањем упозорења државама чланицама када је дозвољени боравак истекао, не примењују се на држављане трећих држава који су: чланови породице грађанина ЕУ на кога се примењује Директива 2004/38 или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених

држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране; и немају боравишну дозволу у складу са Директивом 2004/38 или у складу са Уредбом 1030/2002.

У складу са одредбама члана 4. Уредбе 2017/2226, систем уласка/излаза (EES) ће се користити на спољним границама. Државе чланице које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину уводе EES на својим унутрашњим границама са државама чланицама које је још увек не примењују у потпуности, али користе EES. Државе чланице које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину и државе чланице које је још увек не примењују у потпуности, али користе EES, уводе EES на својим унутрашњим границама са државама чланицама које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности и не користе EES. Државе чланице које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES, уводе EES на својим унутрашњим границама на аеродромима држава чланица за унутрашње летове и у морским, речним и језерским лукама држава чланица за редовне унутрашње трајектне везе. Држава чланица која још увек не примењује у потпуности Шенгенску правну тековину, али користи EES, уводи EES без биометријских функционалности на својим унутрашњим копненим границама са државом чланицом која још увек не примењује у потпуности Шенгенску правну тековину, али користи EES. Уколико на тим унутрашњим границама држављанин треће државе још није регистрован у EES-у, индивидуални досије тог држављанина се креира без евидентирања биометријских података. Биометријски подаци се додају на следећем граничном прелазу где се EES користи са биометријским функционалностима.

Према члану 6. Уредбе којим су дефинисани циљеви EES-а, снимањем и чувањем података у систему изласка/снимања (EES) и пружањем државама чланицама приступа тим подацима, циљеви EES-а су: 1) побољшање ефикасности граничних контрола израчунавањем и праћењем трајања дозвољеног боравака при уласку и изласку држављана трећих држава којима је дозвољен кратки боравак; 2) помоћ у идентификацији држављана трећих држава који не испуњавају, или више не испуњавају, услове за улазак на територију држава чланица или за кратки боравак на њој; 3) омогућавање идентификације и откривања лица која прекораче рок боравака и омогућавање надлежним националним органима држава чланица да предузму одговарајуће мере; 4) омогућавање електронске провере одбијања уласка у EES; 5) омогућавање

аутоматизације граничних контрола држављана трећих држава; 6) омогућавање визним органима приступа информацијама о законитом коришћењу претходних виза; 7) обавештавање држављана трећих држава о трајању њиховог дозвољеног боравка; 8) прикупљање статистике о уласцима и изласцима, одбијањима уласка и прекорачењима боравка држављана трећих држава како би се побољшала процена ризика од прекорачења боравка и подржало креирање миграционе политике ЕУ засноване на доказима; 9) борба против превара по питању идентитета и злоупотребе путних докумената; 10) осигурање исправне идентификације особа; 11) подршка циљевима Европског система за информације и овлашћења за путовања (ETIAS) успостављеног Уредбом 2018/1240. Европски систем за информације и овлашћења за путовања (ETIAS) уведен је за држављане трећих држава који су изузети од обавезе поседовања визе приликом преласка спољних граница (визни захтев), како би се омогућило разматрање да ли би присуство тих држављана на територији држава чланица представљало безбедносни ризик, ризик од илегалне имиграције или висок епидемијски ризик. У ту сврху су уведена овлашћења за путовање и услови и поступци за њихово издавање или одбијање, а подаци из овог система се могу користити у циљу спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела. Имајући у виду да се EES примењује на све држављане трећих држава, односно не само на оне који су идентификовани као потенцијално „ризични“ или чак „криви“, овај систем заправо обухвата велику популацију путника без обзира на државу из које долазе, чиме се фокус ризика помера са сумњивих појединаца и појединачних група на „сумњиву популацију“.⁶

Одобравањем приступа именованим органима у складу са условима утврђеним Уредбом, циљеви EES-а су: допринос спречавању, откривању и истрази терористичких дела или других тешких кривичних дела; као и омогућавање генерисања информација за истраге у вези са терористичким или другим тешким кривичним делима, укључујући идентификацију учинилаца, осумњичених и жртава тих дела који су прешли спољне границе. EES ће, где је то релевантно, подржати државе чланице у

⁶ Niovi Vavoula, "EU Immigration Databases Under Scrutiny: Towards the Normalisation of Surveillance of Movement in an Era of Privacy Spring?", In: Gert Vermeulen, Eva Lievens Maklu (Eds), *Data Protection and Privacy under Pressure. Transatlantic tensions, EU surveillance, and big data 2017*, p. 238. Интернет: <https://orbilu.uni.lu/bitstream/10993/62775/1/Vermeulen%20%26%20Lievens%20Data%20Protection%20and%20Privacy%20under%20Pressure%20ebook%202.pdf>

спровођењу њихових националних програма за олакшавање преласка успостављених у складу са чланом 8д. Уредбе 2016/399 (према којем државе чланице могу усвојити своје националне програме за олакшавање преласка). Ово све у сврху олакшања преласка границе држављанима трећих држава, тако што ће: омогућити надлежним националним органима из члана 8д. Уредбе 2016/399 приступ информацијама о претходним кратким бораваца или одбијањима уласка у сврху испитивања захтева за приступ националним програмима за олакшавање преласка и доношења одлука у вези са тим; као и омогућити обавештавање граничних власти да је одобрен приступ националном програму за олакшавање преласка.

Уредбом је у члану 8. предвиђена директна повезаност између EES система и Визног информационог система (VIS), који подразумева размену података између држава чланица о визама за краткорочни боравак. Наиме, Визни информациони систем има за циљ побољшање спровођења заједничке визне политике, конзуларне сарадње и консултација између централних визних органа олакшавањем размене података између држава чланица о захтевима и одлукама које се на њих односе.⁷ Ово све како би се олакшао поступак подношења захтева за визу; спречило заобилажење критеријума за одређивање државе чланице одговорне за разматрање захтева; олакшала борба против превара; олакшале провере на спољним граничним прелазима и унутар територије држава чланица; помогла идентификација било ког лица које можда не испуњава или више не испуњава услове за улазак, боравак или пребивалиште на територији држава чланица; олакшала примена Уредбе 604/2013 којом се утврђују критеријуми и механизми за одређивање државе чланице надлежне за разматрање захтева за међународну заштиту који је у једној од држава чланица поднео држављанин треће државе или лице без држављанства;⁸ допринело спречавању претњи по унутрашњу безбедност било које од држава чланица. Повезивање EES и VIS ће омогућити граничним властима које користе EES да консултују VIS како би: преузеле податке везане за визе

⁷ "Regulation 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)", *OJ L* 218, 13. 8. 2008.

⁸ "Regulation 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", *OJ L* 180, 29. 6. 2013.

директно из VIS-а и унели их у EES у циљу креирања или ажурирања евиденција о уласку/изласку или евиденција о одбијању уласка носиоца визе у EES-а, као и у случају да је виза поништена, опозвана или продужена; провериле аутентичност и важност релевантне визе или да ли су испуњени услови за улазак на територију држава чланица; провериле на границама на којима се користи EES да ли је држављанин треће државе који је ослобођен визе претходно регистрован у VIS-у; провериле, тамо где се идентитет носиоца визе проверава помоћу отисака прстију на границама на којима се користи EES, идентитет носиоца визе упоређивањем отисака прстију носиоца визе са отисцима прстију забележеним у VIS-у. Ова повезаност би требало да омогући надлежним органима који издају визе да испитају захтеве за визе и донесу одлуке у вези са тим захтевима; да испитају, за државе чланице које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES, захтеве за националне визе за краткорочни боравак и донесу одлуке у вези са тим захтевима; ажурирају податке везане за визу у евиденцији о уласку/изласку у случају да је виза поништена, опозвана или продужена.

Члановима 8а. и 8б. Уредбе уређен је аутоматизовани процес и повезаност са Европским системом за информације и овлашћења за путовања (ETIAS). Овај систем првобитно се појавио 2008. године, заједно са другим предлозима за модернизацију система управљања границама ЕУ, а детаљнија визија овог пројекта је иницирана 2013. године када је развијен концепт паметних граница ЕУ.⁹ Аутоматизовани процес, који користи безбедан комуникациони канал, омогућава EES-у да креира или ажурира евиденцију о уласку/изласку или евиденцију о одбијању уласка држављанина треће државе који је изузет од визе у EES-у. Када се креира евиденција о уласку/изласку, или евиденција о одбијању уласка држављанина треће државе који је ослобођен визе, аутоматизовани процес омогућава централном систему уласка/изласка да: врши упит и уноси из централног система ETIAS информације о томе да ли лице има важећу путну дозволу, укључујући да ли статус лица одговара статусу и, у случају путне дозволе са ограниченом територијалном важношћу, државу чланицу или државе чланице за које важи, затим да ли ће овлашћење за путовање истећи у наредних 90 дана и преостали период важења, затим за малолетнике, презиме и име(на), кућну адресу, адресу е-поште и, ако је

⁹ Maciej Cesarz, *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, *Studia Prawnicze KUL*, 2021, p. 16, 10.31743/sp.12565.

доступан, број телефона лица које врши родитељско право или законског старатеља подносиоца захтева, податке о захтеву за статус члана породице, као и број захтева и датум истека овлашћења за путовање из ETIAS-а; ажурирање евиденције уласка/изласка у EES-у; ажурирање евиденције о одбијању уласка у EES-у.

Према члану 9. Уредбе приступ EES-у ради уноса, измене, брисања и консултације података резервисан је искључиво за надлежно овлашћено особље националних органа сваке државе чланице. Тај приступ је ограничен у мери неопходној за обављање задатака тих националних органа у складу са тим сврхама и сразмеран је циљевима који се желе постићи. Свака држава чланица одређује надлежне националне органе, који ће бити гранични органи, органи за визе и имиграциони органи. Прописно овлашћено особље надлежних националних органа имаће приступ EES-у ради уноса, измене, брисања или консултације података. Свака држава чланица без одлагања доставља списак тих надлежних националних органа, у ком је наведено у коју сврху сваки орган има приступ подацима сачуваним у EES-у. EES обезбеђује функционалност за централизовано управљање том листом, а детаљна правила о управљању том функционалношћу утврђују се у имплементационим актима. Овлашћено и именовано особље националних јединица ETIAS-а има приступ EES-у ради увида у податке EES-а у формату само за читање.

Сваки надлежни орган према члану 10. Уредбе који је овлашћен за приступ EES-у осигурава да коришћење EES-а буде неопходно, прикладно и сразмерно, укључујући и прикупљање биометријских података, у складу са заштитним мерама утврђеним Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода, Повељом о основним правима ЕУ и Конвенцијом Уједињених нација о правима детета. Ово је посебно важно нагласити, јер EES као имиграциона база података садржи широк спектар личних података и стога се може узети као „модел за генерализовани надзор кретања“.¹⁰ Приликом прикупљања података о детету посебно је потребно водити рачуна који су најбољи интереси детета. Како би се мерило трајање дозвољеног боравка, у складу са чланом 11. Уредбе, уведен је аутоматизовани калкулатор који показује максимално трајање дозвољеног боравка за држављане трећих држава регистроване у EES-у.

¹⁰ Valsamis Mitsilegas, *The law of the border and the borders of law. Rethinking border control from the perspective of the individual*. In: *Rethinking Border Control for a Globalizing World. A preferred future*, ed. Leanne Weber, London/New York: Routledge, 2016, стр. 17.

Он се на њих не примењује само у случају када су они чланови породице грађанина ЕУ или држављанина треће државе који ужива право на слободно кретање еквивалентно праву грађана ЕУ на основу споразума између ЕУ и њених држава чланица, с једне стране, и треће државе, с друге стране, као и на оне који немају боравишну дозволу у складу са релевантним прописима ЕУ. Аутоматизовани калкулатор обавештава надлежне органе: при уласку, о максималном трајању дозвољеног боравака држављана трећих држава и да ли је исцрпљен број дозвољених улазака за краткорочну визу издату за један или два уласка; током провера или верификација спроведених на територији држава чланица, о преосталом дозвољеном бораку или трајању прекорачења боравака држављана трећих држава; при изласку, о сваком прекорачењу боравака држављана трећих држава; приликом испитивања и одлучивања о захтевима за краткорочну визу, о максималном преосталом трајању дозвољеног боравака на основу планираних датума уласка. Гранични органи обавештавају држављанина треће државе о максималном трајању дозвољеног боравака, узимајући у обзир број улазака и дужину боравака дозвољену визом. Те информације пружа или гранични стражар у тренутку граничних контрола или се пружају путем опреме инсталиране на граничном прелазу, која омогућава држављанину треће државе да консултује интернет услугу. За држављане трећих држава који подлежу визној обавези и борава на основу визе за краткорочни боравак или националне визе за краткорочни боравак у држави чланици која још увек не примењује Шенгенску правну тековину у потпуности, али користи EES, аутоматизовани калкулатор неће приказивати одобрени боравак на основу визе за краткорочни боравак или националне визе за краткорочни боравак. У овом случају, у оквиру аутоматизованог калкулатора, проверава се само усклађеност са укупним ограничењем од 90 дана у било ком периоду од 180 дана; и за визе за краткорочни боравак, усклађеност са роком важења таквих виза. Ради провере да ли су држављани трећих држава који поседују визу за краткорочни боравак издату за један или два уласка већ искористили број улазака дозвољених њиховом визом за краткорочни боравак, аутоматизовани калкулатор узима у обзир само уласке на територију држава чланица које у потпуности примењују Шенгенску правну тековину. Међутим, та провера се неће вршити при уласку на територију држава чланица које још увек не примењују Шенгенску правну тековину у потпуности, али користе EES. Аутоматизовани калкулатор се примењује и на кратке бораваке на основу визе за краткорочни боравак са ограниченом територијалном важношћу. У том случају, аутоматизовани калкулатор

узима у обзир одобрени боравак како је дефинисан таквом визом, без обзира на то да ли кумулативни боравак одређеног држављанина треће државе прелази 90 дана у било ком периоду од 180 дана. EES укључује механизам који аутоматски идентификује који записи о уласку/изласку немају податке о изласку одмах након датума истека дозвољеног боравака и аутоматски идентификује записе за које је прекорачено максимално трајање дозвољеног боравака.

Уредбом су прописани поступци за унос података у EES, што укључује слику лица држављана трећих држава, њихове личне податке уколико јесте или није захтевана виза за њихов улазак, личне податке лицима којима је одбијен улазак, податке који се додају у случају опозивања, поништења или продужења дозволе за кратки боравак, податке који се додају у случају побијања претпоставке да држављанин треће државе не испуњава услове трајања дозвољеног боравака, резервне процедуре када је технички немогуће унети податке или у случају квара EES, прелазни период и прелазне мере, коришћење података за верификацију на границама на којима се користи EES.

Органи надлежни за издавање виза ће у складу са чланом 23. Уредбе консултовати EES ради испитивања захтева за визу и доношења одлука у вези са тим захтевима, укључујући одлуке о поништењу, опозиву или продужењу рока важења издате визе. Поред тога, органи надлежни за издавање виза државе чланице која још увек не примењује у потпуности Шенгенске правне тековине, али користи EES, консултоваће EES приликом испитивања захтева за националне визе за краткорочни боравак и доношења одлука у вези са тим захтевима, укључујући одлуке о поништењу, опозиву или продужењу рока важења издате националне визе за краткорочни боравак. Према члану 29. Уредбе, државе чланице одређују органе који имају право на увид у податке из EES-а ради спречавања, откривања и истраге терористичких или других тешких кривичних дела. Свака држава чланица води списак именованих органа, обавештава Европску комисију о њима и може у било ком тренутку променити своје обавештење. Свака држава чланица ће одредити централну приступну тачку која ће имати приступ EES-у и проверити да ли су испуњени услови за подношење захтева за приступ EES-у. Именовани орган и централна приступна тачка могу бити део исте организације ако је то дозвољено националним законом, али централна приступна тачка деловаће потпуно независно од именованог органа када обавља своје задатке у складу са Уредбом. Централна приступна тачка је одвојена од именованог органа и

не прима упутства од њега у вези са исходом верификације коју спроводи независно. Државе чланице могу одредити више од једне централне приступне тачке како би имале адекватне организационе и административне структуре у оквиру испуњавања својих уставних или законских захтева.

Према члану 30. Уредбе, Европол ће одредити специјализовану јединицу са прописно овлашћеним службеницима Европола као своју централну приступну тачку. Централна приступна тачка ће проверити да ли су испуњени услови за захтев за приступ EES-у. Европол ће одредити једну од својих оперативних јединица као „именовани орган Европола“ и овластиће је да захтева приступ EES-у преко централне приступне тачке, како би подржао и ојачао деловање држава чланица у спречавању, откривању и истрази терористичких дела или других тешких кривичних дела. Централна приступна тачка Европола делује независно приликом обављања својих задатака и не прима упутства од именованог органа Европола у вези са исходом провере. Посебно је важно истаћи да и Европски надзорник за заштиту података, као орган ЕУ за заштиту података који надгледа Европол, може покренути и покретао је сопствене истраге о коришћењу великих количина података од стране Европола.¹¹

Надлежни органи могу према одредбама члана 32. Уредбе приступити EES-у ради консултација када су испуњени сви следећи услови: да је он неопходан у сврху спречавања, откривања или истраге терористичког или другог тешког кривичног дела; да је неопходан и сразмеран у конкретном случају; да постоје докази или разумни разлози за сматрање да ће приступање подацима из EES-а допринети спречавању, откривању или истрази било ког од предметних кривичних дела, посебно када постоји основана сумња да осумњичени, учинилац или жртва терористичког или другог тешког кривичног дела спада у категорију обухваћену Уредбом. Међутим, прва два услова неће се примењивати када постоје основани разлози да се верује да поређење са системима других држава чланица не би довело до провере идентитета лица на које се подаци односе, или у случају хитности када је потребно спречити непосредну опасност по живот лица повезаног са терористичким делом или другим тешким кривичним делом. Ти основани разлози морају бити укључени у електронски или

¹¹ Sarah Tas, "Europol and the Schengen Information System: A Dangerous 'Unsupervised' Extension of Powers, European Papers", *A Journal on Law and Integration*, 2025, Vol. 10, No. 3, p. 723. Интернет: doi: 10.15166/2499-8249/852

писани захтев који оперативна јединица именованог органа шаље централној приступној тачки.

Свака држава чланица је у складу са чланом 38. Уредбе одговорна за: интеграцију постојеће националне граничне инфраструктуре и њено повезивање са националним униформним интерфејсом (у свакој држави чланици на основу заједничких техничких спецификација идентичних за све државе чланице, омогућава се на безбедан начин повезивање централног система EES-а са националним граничним инфраструктурама у државама чланицама); организацију, управљање, рад и одржавање своје постојеће националне граничне инфраструктуре и њеног повезивања са EES-ом; организацију централних приступних тачака и њихово повезивање са националним униформним интерфејсом у сврху спровођења закона; управљање и организовање приступа надлежних националних органа EES-у од стране прописно овлашћеног особља и креирање и редовно ажурирање списка тог особља и њихових профила. Европол је, узимајући у обзир све наведено, одговоран за повезивање своје централне приступне тачке са EES-ом. У вези са обрадом личних података у EES-у, према члану 39. Уредбе, свака држава чланица одредиће орган који ће се сматрати контролором и који ће имати централну одговорност за обраду података коју спроводи та држава чланица, а о том органу доставиће податке Европској комисији. Свака држава чланица дужна је да обезбеди да се подаци прикупљени и забележени у EES-у обрађују законито и, посебно, да само прописно овлашћено особље има приступ подацима ради обављања својих задатака. Одговорна држава чланица посебно ће осигурати да су подаци: прикупљени законито и уз пуно поштовање људског достојанства одређеног држављанина треће државе; законито регистровани у EES-у; тачни и ажурни када се преносе у EES. Подаци сачувани у EES-у се не смеју преносити или стављати на располагање било којој трећој држави, међународној организацији или приватном субјекту. Изузеци у погледу трећих држава и међународних организација предвиђени су само уколико се пренос података врши у складу са релевантним одредбама права ЕУ, посебно одредбама о заштити података, споразумима о реадмисији, и националним законодавством државе чланице која преноси податке; ако је трећа држава или међународна организација пристала да обрађује податке само у сврхе за које су достављени; и ако је одлука о враћању у погледу реадмисије донета у вези са одређеним држављанином треће државе, под условом да извршење такве одлуке о враћању није обустављено и да није поднета жалба која може довести до обуставе њеног извршења. Лични подаци које су држава чланица или Европол прикупили из централног система EES-а у сврху спровођења

закона не смеју се преносити нити стављати на располагање било којој трећој држави, међународној организацији или приватном субјекту са седиштем у ЕУ или ван ње. Забрана се примењује и када се ти подаци даље обрађују на националном нивоу или између држава чланица. Изузетни случајеви када је то могуће повезани су са непосредном опасношћу од извршења терористичког акта, непосредном опасношћу од угрожавања живота лица због извршења тешког кривичног дела, неопходношћу за спречавање, откривање или истрагу терористичког акта или тешког кривичног дела на територији држава чланица или у одређеној трећој држави. ЕУ се суочава са озбиљним безбедносним проблемима због којих је усвојила одговарајуће регулаторне акте, у циљу даљег развоја и координације кривичноправног система држава чланица намењеног сузбијању и превенцији терористичких и других аката.¹² У складу са чланом 44. Уредбе, сваки догађај који има или може имати утицај на безбедност EES-а и може проузроковати оштећење или губитак података сачуваних у EES-у сматра се безбедносним инцидентом, посебно када је могло доћи до неовлашћеног приступа подацима или када су доступност, интегритет и поверљивост података угрожени или су могли бити угрожени. Свако лице или држава чланица, према члану 45. Уредбе, који су претрпели материјалну или нематеријалну штету као резултат незаконите обраде, или било које радње која није у складу са Уредбом, има право на накнаду штете од државе чланице која је за исту одговорна. Та држава чланица је ослобођена одговорности, у целости или делимично, ако докаже да ни на који начин није одговорна за догађај који је проузроковао штету. Захтеви за накнаду штете против државе чланице регулисани су одредбама националног права тужене државе чланице. Државе чланице предузимају неопходне мере како би осигурале да је свака употреба података унетих у EES на начин супротан Уредби кажњива ефикасним, сразмерним и одвраћајућим казнама у складу са националним правом.

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Последње измене и допуне Уредбе о успостављању система уласка/изласка (EES) за регистрацију података о уласку и изласку и података о одбијању уласка држављана трећих држава који прелазе

¹² Душко Димитријевић, Иван Дујић, „Директива (ЕУ) 2015/849 о спречавању употребе финансијског система за праће новца или финансирање тероризма“, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 110.

спољне границе држава чланица и о одређивању услова за приступ ЕЕС-у, у сврху спровођења закона, усвојене су 7. јула 2021. године од стране Европског парламента и Савета. Исте су објављене у Службеном листу ЕУ од 14. јула 2021. године. Ступиле су на снагу 20. дана од дана објављивања. Нови систем уласка/изласка (ЕЕС), почео је са радом 12. октобра 2025. године, постепеном применом на спољним границама држава чланица, а потпуна примена система уласка/изласка (ЕЕС) отпочела је 10. априла 2026. године.

5) ИЗВОРИ

- “Commission Implementing Decision (EU) 2025/1544 of 30 July 2025 determining the date from which the Entry/Exit System is to start operations pursuant to Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council, 31 July 2025”, (OJ L, 31. 7. 2025).
- Cesarz, Maciej, *A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS)*, Studia Prawnicze KUL, 2021, 7–27. 10.31743/sp.12565.
- Димитријевић, Душко, Дујић, Иван, „Директива (ЕУ) 2015/849 о спречавању употребе финансијског система за праће новца или финансирање тероризма“, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 107–127.
- Димитријевић, Душко, „Интегрисано управљање државним границама и приступање Европској унији“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем *Полиција и правосудни органи као гаранти слободе и безбедности у правној држави*, Тара, 23–25. мај 2017. године, Криминалистичко-полицијска академија, Правни факултет у Крагујевцу, Фондација *Hanns Seidel*, Београд, стр. 399–428.
- Mitsilegas, Valsamis, “The law of the border and the borders of law. Rethinking border control from the perspective of the individual”. In: Leanne Weber (Ed.), *Rethinking Border Control for a Globalizing World. A preferred future* 2016, pp. 15–31. London/New York: Routledge.
- “Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2017 establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes, and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and

Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011”, (OJ L 327, 9. 12. 2017).

- “Regulation (EU) 2021/1152 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 and (EU) 2019/817 as regards the establishment of the conditions for accessing other EU information systems for the purposes of the European Travel Information and Authorisation System”, (OJ L 249, 14. 7. 2021).
- “Regulation 604/2013 of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person”, (OJ L 180, 29. 6. 2013).
- “Regulation 767/2008 of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)”, (OJ L 218, 13. 8. 2008).
- Tas, Sarah, “Europol and the Schengen Information System: A Dangerous ‘Unsupervised’ Extension of Powers”, *European Papers – A Journal on Law and Integration* Vol. 10, No. 3, 2025, стр. 721–745, doi: 10.15166/2499-8249/852
- Трнавац, Милутин, „Директива о спречавању и борби против трговине људима и заштити њених жртава, *Европско законодавство*, 2025, бр. 90–91, стр. 97–115.
- Vavoula, Niovi, “EU Immigration Databases Under Scrutiny: Towards the Normalisation of Surveillance of Movement in an Era of Privacy Spring?” In: Gert Vermeulen, Eva Lievens (Eds), *Data Protection and Privacy under Pressure. Transatlantic tensions, EU surveillance, and big data*, 2017, стр. 215–248. Maklu. Интернет: <https://orbi.lu.uni.lu/bitstream/10993/62775/1/Vermeulen%20%26%20Lievens%20Data%20Protection%20and%20Privacy%20under%20Pressure%20ebook%202.pdf>

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Имајући у виду да је Србија од 1. марта 2012. године држава кандидат за чланство у ЕУ, као и да се не налази у оквиру Шенгенског простора, успостављање и примена система уласка/изласка (EES) имају на њу директан утицај. Србија је 2023. године усвојила Акциони план за улазак у Шенгенски простор за период од 2023–2028. године. Акциони план за улазак Србије у Шенгенски простор садржи преглед посебних циљева и

мера неопходних за достизање општег циља који подразумева испуњавање обавеза које проистичу из преговора за пријем Србије у чланство ЕУ. Поред овог општег циља, предвиђени су и посебни циљеви, као што су: обезбеђење ефикасног надзора спољних граница на основу ситуационе слике и употребе савремене техничке опреме; олакшавање преласка границе за лица и превозна средства уз потребан ниво граничне контроле; јачање капацитета и компетенција људских ресурса који учествују у управљању границом; обезбеђење несметане и поуздане међународне и међуагенцијске сарадње; унапређење управљања границом кроз припрему за имплементацију нових ИТ система; примена одредаба ЕУ о враћању странаца уз гарантовање основних права и слобода; обезбеђивање повезивања на Шенгенски информациони систем и неометаног функционисања система; усклађивање визне политике прилагођавањем захтевима правних тековина ЕУ и Шенгенским правним тековинама; унапређење полицијске сарадње у складу са захтевима ЕУ; обезбеђивање поуздане и ефикасне заштите података о личности кроз коришћење Шенгенског информационог система и визног информационог система и увођење потребне инфраструктуре за безбедност података; успостављање ефикасног система за надзор и преношење оружја и муниције, као и обезбеђивање ефикасне правосудне сарадње у складу са захтевима ЕУ. У складу са наведеним, Србија ће у наредном периоду бити у обавези да спроведе све активности које проистичу из преговора о чланству ЕУ, што укључује и ову област. То је посебно важно јер се Србија граничи са четири државе чланице ЕУ – Хрватском, Бугарском, Румунијом и Мађарском. Такође, увођење система уласка/изласка (EES) утиче на све држављане Србије који путују у државе чланице ЕУ и који немају регулисан боравак у државама Шенген зоне, јер ће морати додатно да се припреме и обратe пажњу како би се прилагодили новим правилима на граничним прелазима. Наиме, на ефикасност почетка пуне примене новог система утичу (не)адекватна инфраструктура, брзина биометријске регистрације и (не)уједначеност примене система у државама чланицама, па је неопходно додатно време и стрпљење. Увођење и почетак пуне примене новог система, поред тога што је важно за државе које су значајне туристичке дестинације када је фреквентност посета знатно већа, утиче и на обављање појединих пословних делатности. Ово се пре свега односи на професионалне возаче у Србији и региону, односно возаче чије је управљање возилом основно занимање и који за обављање свог посла морају имати стечену почетну квалификацију односно периодичну обуку. Наиме, примена строжих правила боравака и додатне административне процедуре утичу на

обављање послова професионалних возача. Стриктна примена правила ограниченог боравка од 90 дана у оквиру 180 дана у једној години у државама чланицама ЕУ, ствара озбиљна оперативна ограничења за возаче из Србије и региона који редовно раде у државама чланицама ЕУ. Због тога је неопходно наћи ефикасно решење на нивоу ЕУ и њених држава чланица, како би се омогућио неометан и економичан прелазак граничних прелаза када је појачан саобраћај у туристичкој сезони и боравак у државама чланицама ЕУ, али и како би се нормално одвијали послови транспортних и других компанија из Србије и региона. Дуго чекање на граничним прелазима одузима извесно време дозвољено за боравак на територији Шенгена, па стриктна примена система уласка/изласка у појединим ситуацијама може довести до ограничавања слободе кретања и угрожавања права на рад, што свакако није циљ увођења и примене овог система. Из тог разлога неопходно је пронаћи адекватна решења за превазилажење потенцијалних проблема приликом рада новог система, за шта је неопходно спровести стручну анализу примене система уласка/изласка на нивоу ЕУ.

REGULATION ESTABLISHING AN ENTRY/EXIT SYSTEM (EES)

Milutin TRNAVAC*

Abstract: This paper presents the main elements of the Regulation establishing an Entry/Exit System (EES) for the registration of entry and exit data and data relating to refusals of entry concerning third-country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union (EU) as well as for determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes. The Regulation in question aims to regulate the conditions governing the entry and exit of third-country nationals into and from the Member States of the EU. It establishes an electronic system to record and verify the entry and exit of third-country nationals at the Union's external borders. The new rules are intended to ensure the protection of public policy, internal security, and public health within the Member States of the EU.

Keywords: Entry/Exit System (EES), data, residence, European Union, Member States, third countries.

* Ministry of European Integration, Belgrade. E-mail: gulag4@yahoo.com. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9673-9149>