

Др Миленко БОЖОВИЋ,^{*} адвокат,
бивши начелник Управе граничне полиције МУП Републике Србије
Доц. др Зоранчо ВАСИЛКОВ^{**}, Пословни и правни факултет
Универзитета Унион - Никола Тесла

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003105В

УДК: 351.746.1:340.13(4) 341.222:061.1ЕУ 35.071.51(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 16. 1. 2020. године

Ревизија: 19. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Интегрисано управљање границама у праву ЕУ и његова примена у Републици Србији

***Апстракт:** Предмет истраживања у овом раду је заштита спољних граница Европске уније, успостављањем и применом европског система за интегрисано управљање спољним границама. Осим примене од стране држава чланица ЕУ овај систем представља приоритет и за државе кандидате током приступних преговора. Процес преговора за приступање Републике Србије Европској унији и отварање поглавља 24 под називом „Правда, слобода и безбедност“, обавезују Републику Србију на прихватање и транспоновање у национални правни систем европског законодавства из области заштите граница и граничних контрола. Настанак европског система интегрисаног управљања спољним границама повезан је са укидањем унутрашњих граница у оквиру Шенгенске интеграције, и као систем заштите обликован смерницама Европског савета, закључцима Савета ЕУ и нормама секундарног права Уније, да би усвајањем Лисабонског уговора постао део примарног права ЕУ. Његове компоненте и примена имају значајан утицај на пропустљивост граница за проток људи и економских добара и супротстављање безбедносним претњама на спољним границама држава чланица (ЕУ), границама држава Западног Балкана и Републике Србије.*

^{*} bozovicm965@gmail.com

^{**} vasilkovzoranco@yahoo.com

Кључне речи: *интегрисано управљање границама, Шенгенски простор, слобода кретања људи и робе, пропустљивост граница, спречавање прекограничног криминала.*

Увод

Из правно-социолошке перспективе, границе су одувек биле важан геополитички и стратегијски простор држава, или линије које означавају разграничење, раздвајање државних територија, али истовремено и тачке спајања и сусрета култура и цивилизација. Њихово постојање означава и границу уживања одређених слобода и права грађана унутар државне територије.

Слобода кретања људи, робе, капитала и услуга унутар територија свих држава чланица Европске уније (ЕУ) јесу четири основне слободе на којима је ЕУ утемељена. Уживање слободе кретања људи дуго је било непотпуно због упорног инсистирања држава чланица Европске заједнице (ЕЗ) на опстајању граничних контрола на унутрашњим границама држава чланица. Формирањем ЕУ Уговором из Мастрихта (*OJС 191.1992*) и увођењем грађанства ЕУ, уживање четири слободе гарантује се грађанима ЕУ у оквиру комунитарног права (права ЕЗ) уз одвајање мера за заштиту слободе кретања лица у оквиру међувладине сарадње односно сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Шенгенска интеграција означава почетак краја контроле на унутрашњим границама пет држава чланица и стварање простора слободе кретања који данас обухвата територије 26 држава (22 државе чланице ЕУ). Постојање простора слободе кретања за грађане ЕУ и држављане трећих држава унутар ЕУ, заједно са јединственим тржиштем и монетарном унијом, представља „заштитни знак“ и једно од најзначајнијих достигнућа ЕУ. ЕУ и државе чланице заједнички покушавају да омогуће безбедно и ефикасно функционисање овог простора, између осталог и увођењем европског система интегрисаног управљања спољним границама. Контрола спољних граница и спречавање прекограничног криминала на самим спољним границама јесу почетне премисе успостављања овог система којим се пружа заштита слободи кретања унутар Шенгенског простора без унутрашњих граница.

Настанак европског система интегрисаног управљања спољним границама

Интегрисано управљање границом (ИУГ) термин је који има различита значења и не тако дугу историју. Углавном означава ефикасну сарадњу разних граничних служби на националним границама, односно обједињавање ресурса различитих владиних агенција на граничним прелазима, како би се дужина чекања приликом преласка границе смањила без нарушавања баланса између олакшаног преласка и неопходних провера и контрола. Представља модел управљања границом у складу са савременим економским схватањима о неопходности брзог протока људи и робе преко националних граница (Hobbing, 2006: 157).

ИУГ у оквиру ЕУ има шире и дубље значење. Од тренутка формирања ЕУ и прерастања заједничког тржишта у јединствено, слобода кретања грађана ЕУ и држављана трећих држава постепено се шири, самим тим што почиње укидање граничних контрола на унутрашњим границама неких држава чланица и што саме границе, на пример између Немачке, Француске, Холандије, Белгије и Луксембурга, постају „невидљиве“. Ове државе чланице су, као свој допринос слободи кретања лица и робе, у периоду од 1986. до 1995. године потписале и примениле посебне међународне споразуме о стварању заједничког простора без контроле на унутрашњим границама.¹ Настанак и ширење јединственог простора без унутрашњих граница био је сложен процес праћен трансформацијом и уношењем ове ванинституционалне интеграције у право ЕУ, као и стварањем правних тековина обавезујућих за све будуће чланице.

Шенгенски споразуми, а касније и шенгенске тековине (*Schengen acquis*), омогућавају укидање контроле на унутрашњим границама уз подизање нивоа заштите и јачање безбедности на спољним границама држава чланица Шенгенског простора. Уки-

¹ Види: Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, and Convention of 19 June 1990 implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. *OJL 239.2000*.

дање контрола је захтевало појачане мере полицијске и правосудне сарадње у борби против криминала, посебно унапређење размене информација и прекограничне сарадње, односно компензаторне мере које ће спречити пораст криминала након укидања граничних контрола. Даље ширење слободе кретања људи, односно њено потпуно уживање, било је праћено изменама оснивачких уговора ЕУ и укључивањем ове посебне интеграције у правни поредак ЕУ усвајањем Уговора о ЕУ из Амстердама (Василков, 2017: 86). С друге стране, постепено приступање држава чланица ЕУ Шенгенском простору, као и сама потреба за ефикасном заштитом тог простора, водили су Европски савет (шефове држава и влада) ка успостављању и развоју европског система ИУГ. Прве назнаке успостављања европског система ИУГ појављују се у закључцима Европског савета из Тампереа из 1999. године (који се у литератури помиње и као Програм из Тампереа за развој Области слободе безбедности и правде Уније у периоду од 1999. до 2004. године), у делу који се односи на миграције и контролу граница.²

Појам управљања спољним границама почиње да се употребљава у европском законодавству након усвајања закључака Европског савета из Лакена 2001, а разлог за његово увођење лежи у ефикаснијем функционисању Шенгенског простора у условима његовог константног проширења.³ Савет ЕУ и Комисија у том периоду преузимају конкретне мере за имплементацију поменутих смерница Европског савета у правцу операционализације система интегрисаног управљања спољним границама (Peers, 2011: 145).

Саопштење Комисије „Ка интегрисаном управљању спољним границама држава чланица ЕУ“ из 2002. године садржи почетни пакет мера за успостављање и функционисање система ИУГ у ЕУ.⁴ Ефикасна контрола спољних граница и обавезујућа примена шенгенских тековина за нове чланице биле су посебан изазов имајући у виду приступање десет нових држава ЕУ, односно велико проширење Уније предвиђено за 2004. Комисија је у помену-

² Види тачке 24 и 25 Закључака Европског савета из Тампереа. http://www.europa.eu/summits/tam_en.htm#с, доступан 15. 8. 2019.

³ Види тачку 42 Закључака Европског савета из Лакена. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, доступан 15. 8. 2019.

⁴ Саопштење Комисије или *Communication* јесте акт којим се Комисија обраћа Европском савету, Савету ЕУ и Европском парламенту приликом предлагања законодавних аката и подношења извештаја о спровођењу политика Уније.

том саопштењу за успостављање ИУГ у ЕУ предложила: 1) стварање заједничког законодавства за контролу спољних граница, 2) успостављање заједничких оперативних механизма координације и сарадње у области контроле спољних граница, 3) стварање заједничког интегрисаног система анализе ризика, 4) изградњу заједничког система обуке и опремања граничних служби држава чланица и 5) једнаку расподелу терета у смислу финансирања и успостављање заједничких тачака надгледања појединих места на копненим и морским спољним границама држава чланица.⁵

Након тога је уследило усвајање препорука и секундарног законодавства који се односе на контролу спољних граница и развој система ИУГ. Прво је усвојен Шенгенски каталог најбоље праксе за контролу спољних граница, удаљавање и реадмисију⁶, затим први Законик о управљању кретања лица преко граница или Законик о шенгенским границама⁷ и Шенгенски приручник за граничне службе о правилима граничне контроле и надзора спољних граница.⁸

Савет ЕУ је на основу смерница Европског савета у својим закључцима из 2006. године формално представио усаглашени систем интегрисаног управљања спољним границама Уније, који се састоји од: 1) граничне контроле (граничне провере и надзор државне границе) дефинисане Закоником о шенгенским границама укључујући анализу ризика и криминалистичко-обавештајни рад, 2) откривања и истрага прекограничног криминала у координацији са свим службама за спровођење закона, 3) четворослојног модела приступа контроли (мере у трећим земљама, сарадња са суседним државама, граничне контроле и мере контроле унутар подручја слободе кретања, укључујући и враћање лица која незакони-

⁵ Види: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. *COM (2002) 233 final*, pp. 22–24.

⁶ Види: EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/S-T-7864-2009-INIT/en/pdf>, доступан 18. 8. 2019.

⁷ Види: Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJL 105.2006*.

⁸ Види: Pactical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook). *C (2006) 5186 final*.

то бораве), 4) међуагенцијске сарадње у управљању границом (гранична полиција, царина, полиција, националне безбедносне и друге надлежне агенције и органи) и међународне сарадње и 5) координације и кохерентности активности држава чланица, институција и других тела ЕУ.⁹

Развој европског система интегрисаног управљања границом у примарном и секундарном праву ЕУ након Лисабона

Након деценије постојања и развоја ИУГ као сегмента секундарног законодавства Уније и шенгенских тековина, ступањем на снагу Уговора о ЕУ из Лисабона 2009. године интегрисано управљање спољним границом први пут се уводи у оснивачке уговоре и постаје саставни део примарног права ЕУ.¹⁰ Правни основ за развој ИУГ садржан је у Уговору о функционисању ЕУ (УФЕУ) унутар Политике контроле спољних граница, азила и имиграције (Поглавље 2) у Области слободе безбедности и правде (Наслов 5, УФЕУ).¹¹

Нови правни оквир омогућио је измену постојеће секундарне легислативе и јачање наднационалних елемената при усвајању шенгенског законодавства, па је тако измењен Шенгенски каталог најбоље праксе,¹² усвојен нови механизам евалуације Шенгена који овлашћује Комисију да врши провере спровођења шенгенских тековина у државама чланицама¹³ и успостављен Европски систем за надзор граница (*Eurosur*). Мигрантска криза из 2015. године била је озбиљан тест функционисања система ИУГ који је у том тренутку био на снази. Конфузија у реаговању држава чланица, недовољно изграђен заједнички систем азила, неприпремљеност институција држава чланица и институција ЕУ за суочавање са огро-

⁹ Види: Council Conclusions on Integrated Border Management, 2768th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 4–5. 12. 2006.

¹⁰ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). *OJC 202.2016*.

¹¹ Члан 66 и 77 УФЕУ.

¹² Види: Шенгенски каталог најбоље праксе за граничне службе, Catalogue borders, file:///D:/4. catalogue_borders_2009.pdf, доступан 25. 7. 2019.

¹³ Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen. *OJL 295.2013*.

ним приливом миграната на спољним границама, појава кријучарења миграната и ирегуларних миграната унутар држава чланица, слабости у коришћењу постојећих база података, као и нехумано реаговање, антимигрантска хистерија и кршење људских права од стране граничних служби појединих држава чланица у највећој мери су последице недостатака у система ИУГ. Као одговор на ову кризу усвојени су нови Шенгенски законик о границама¹⁴ и Уредба о формирању Европске граничне и обалске страже. Овом уредбом је дефинисана и правним нормама секундарног права разрађена садржина система ИУГ из Лисабонског уговора уз ширење надлежности за оперативно деловање Агенције у таквим ситуацијама.

Агенција европске граничне и обалску стражу (енг. *European Border and Coast Guard Agency*)¹⁵ наследник је Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ (енг. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex*), која је формирана 2004. ради координације и пружања помоћи државама чланицама у надгледању и контроли спољних граница ЕУ. Њен развој је праћен честим изменама законодавног оквира којима су мењани улога, задаци и надлежности у складу са динамичним променама у области миграција и јачања контроле на спољним (ЕУ) границама држава чланица. Уредбом из 2016. и њеном недавном ревизијом успоставља се Европска гранична и обалска стража и Фронтекс прераста у Агенцију европске граничне и обалске страже, која је *de jure* одговорна за спровођење система интегрисаног управљања границама, састављеног од 12 компоненти које се односе на: 1) надзор државне границе, 2) операције трагања и спасавања лица, 3) анализу ризика за унутрашњу безбедност и анализу претњи по безбедност спољних граница, 4) размену информација и сарадњу међу државама чланицама у складу са Уредбом, 5) међуагенцијску сарадњу између националних тела, 6) сарадњу између релевантних инсти-

¹⁴ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJ L* 77. 2016.

¹⁵ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *OJ L* 295.2019.

туција, тела, канцеларија и агенција Уније, 7) сарадњу са трећим земљама, 8) техничке и оперативне мере у областима илегалног усељавања и сузбијања прекограничног криминала, 9) враћање држављана трећих земаља, 10) употребу савремене технологије и великих информационаих система, 11) механизме евалуације шенгенских правних тековина и 12) механизме солидарности.¹⁶

Успостављање надлежности Агенције за спровођење европског модела интегрисаног управљања границом требало би да допринесе превазилажењу одступања и потешкоћа у примени овог модела на националном нивоу. Усклађивање правног оквира и оперативног поступања националних граничних служби приликом контроле спољних граница у директној је вези са надлежностима и капацитетима „наднационалне Агенције“, како се често назива.¹⁷

Комисија и Савет ЕУ тренутно су, на основу извештаја и закључака о последицама мигрантске кризе, у фази иницијативе и представљања предлога за даљу измену законодавства који воде ка јачању и прилагођавању ИУГ новим околностима и изазовима. Стога је Комисија у свом саопштењу Савету и ЕП представила Извештај о напретку у имплементацији Европске агенде за миграције, који садржи Анекс 6 посвећен главним елементима за развој ИУГ у ЕУ.¹⁸

Након тога су у оквиру Савета ЕУ представљени закључци у којима се наглашава слобода кретања као кључна компонента шенгенских тековина и основа области слободе безбедности и правде ЕУ.¹⁹ Обликовање политичких смерница Савета и Комисије за ИУГ у заједнички оперативни, примењиви модел поступања у свим државама чланицама ЕУ поверено је Агенцији. Она је утврдила главне елементе у техничко-оперативном смислу и 2019.

¹⁶ Видети изворно компоненте ИУГ у члану 3 Уредбе 2019/1896.

¹⁷ European Commission, Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels. *COM (2017) 219 final*.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, *COM (2018) 0250 final*, Annex 6.

¹⁹ Видети Закључке Савета ЕУ о Интегрисаном управљању спољним границама doc. 9000/18, eu-council-conclusions-eu-integrated-border-management-9000/18.

године донела посебну Техничко-оперативну стратегију за ИУГ²⁰ којом је на наднационалном нивоу, практично заокружено прилагођавање система ИУГ новим захтевима и изазовима у области контроле спољних граница Уније. Комисија би у будућности требало да врши тематску евалуацију националних стратегија ИУГ свих држава чланица.

Искуства земаља Западног Балкана у примени европског система интегрисаног управљања границом

Почетак примене система ИУГ у региону Западног Балкана везује се за 2004. годину и доношење смерница за израду и развој националних стратегија за интегрисано управљање границом на основу Упутства за интегрисано управљање границом у земљама Западног Балкана (Лопандић, 2008; AIDCO, 2004). Међусобна сарадња држава Западног Балкана у том периоду се огледала у размени искустава у примени најбоље европске праксе ИУГ, шенгенских стандарда, одржавању заједничких конференција на различитим нивоима и потписивању министарских декларација и билатералних споразума (Бановић et al., 2009: 99)

Стратегије за интегрисано управљање границама држава Западног Балкана генерално чине типски, стратешки документи са периодом важења од четири до пет година и директно се ослањају на европски систем поменутих норми секундарног законодавства, елемената ИУГ садржаних у закључцима Савета ЕУ из 2006. године и Уредбе о формирању Европске граничне и обалске страже. Сваку стратегију прати и одговарајући Акциони план, који садржи мере и активности надлежних институција држава за спровођење граничне контроле, надзора државне границе и контроле протока робе, људи и капитала. Оно што их разликује су географски положај, дужина државне границе која подлеже надзору, број граничних прелаза и индикатори анализе ризика који указују на могуће промене рута прилива илегалних миграната и претње од прекограничног криминала.

²⁰ Види: Техничко-оперативна стратегија за ИУГ, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf, доступан 20. 10. 2019.

Тако, Стратегија интегрисаног управљања границом Босне и Херцеговине за период 2019-2023. садржи директно позивање на члан 3 Уредбе о Европској обалској и граничној стражи и компоненте интегрисаног управљања границом. Стратегијом се имплементира нови концепт ИУГ како би се заједничким деловањем националних агенција и међународном сарадњом смањиле претње по безбедност граница, а самим тим и претње по унутрашњу безбедност.²¹

Влада Црне Горе усвојила је нову Стратегију интегрисаног управљања границом 2020-2024, која поред оквирног акционог плана за целокупни период свог трајања предвиђа и израду и реализацију годишњих акционих планова који прецизирају приоритете примене за сваку годину. Важеће претходне стратегије, које је истекло 2018. године, било је продужено до краја 2019. године, због усклађивања нове стратегије са Фронтексовом Техничко-оперативном стратегијом за интегрисано управљање границом.²²

„Национална стратегија за развој и гранично управување 2015-2019“ Републике Северне Македоније такође садржи поменуте принципе и смернице Савета ЕУ са посебним карактеристикама националних граница у односу на суседне земље. Усклађена је са специфичним условима, друштвено-политичким поретком и правним системом, узимајући у обзир упоредна искуства других земаља, корпус међународних инструмената и законодавство држава чланица ЕУ као и препоруке садржане у Шенгенском каталогу најбоље праксе.²³

Заједнички недостаци примене система ИУГ на Западном Балкану огледају се у пробијању рокова за доношење нових стратегија, нестабилном финансирању граничних служби, недовољ-

²¹ Види: Стратегија за интегрисано управљање границом БиХ, <http://www.msb.gov.ba/PDF/110220205.pdf>, доступан 20. 2. 2020.

²² Види: Стратегија интегрисаног управљања границом 2020–2024, Црна Гора, <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=393668&rType=2&file=STRATEGIJA%20IBM.pdf>, доступан 20. 2. 2020.

²³ У тренутку писања рада није била донесена нова стратегија. Види: Стратегија за интегрирано управување на границата на Северна Македонија, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=2ahUKewii9Y69oK_hAhUSWBoKHWzvBEE4ChAWMAJ6BAgAEAI&url=http%3A%2F%2Fwww.igu.gov.mk%2Ffiles%2FStrategija.doc&usq=AOvVaw26P_SDZVNE4gfFXOmkYg9, доступан 21. 2. 2020.

ним људским ресурсима и претежно недовољно изграђеном систему координације и размене информација између служби унутар самих држава и између њих. Превазилажење набројаних изазова у уској је вези са повезивањем политичког нивоа доношења одлука и практичним, конкретним деловањем граничних служби као и даљим праћењем и усклађивањем националних стратегија са законодавством ЕУ, поменутих компонентама ИУГ и новом Оперативном-техничком стратегијом Агенције за примену ИУГ.

У развој ИУГ на Западном Балкану активно је укључена и Агенција, која своје активности базира на стратегијским анализама стања илегалних миграција, анализи ризика и праћењу миграторних токова преко кварталних извештаја за Западни Балкан у оквиру Мреже за анализу ризика на Западном Балкану, *WBRAN – Western Balkans Risk Analysis Network* (Димитријевић, Весић, 2016). Подједнако важне су и активности фокусиране на закључивање посебних споразума са свим државама у региону. Током 2018. и 2019. године иницирани су и закључени, или су још увек у фази потписивања, статусни споразуми Агенције (Фронтекса) са државама Западног Балкана односно Србијом, Црном Гором, Северном Македонијом, Босном и Херцеговином и Албанијом. Будући статусни споразуми са трећим земљама омогућавају расподељивање тимова Агенције са извршним овлашћењима за подршку националним граничним службама у погледу управљања миграторним токовима, спречавања илегалних миграција и прекограничног криминала у граничним областима које са наслањају на спољне границе ЕУ. Преговори око споразума са Србијом и Северном Македонијом били су успорени због несагласности око обима имунитета од кривичне одговорности службеника и распоређених припадника Европске граничне страже у складу са националним законодавствима.

Примена европског система интегрисаног управљања границом у Републици Србији

Примена европског система ИУГ у Републици Србији започиње 2006. године, доношењем прве стратегије интегрисаног управљања границом, и наставља се постепеним усклађивањем у области контроле граница усвајањем друге стратегије у периоду

од 2012. до 2016. године.²⁴ Искуства примене обе стратегије указују на напредак у спровођењу европских стандарда контроле граница уз постојање изазова у области категоризације граничних прелаза и њиховог опремања, изградњи потребне инфраструктуре на граничним прелазима и недовољне координације између граничне полиције, царине и фитосанитарних служби.²⁵ Све то је праћено и спорим усклађивањем националног законског оквира са тадашњим динамичним променама у законодавству ЕУ. Генерално, ови изазови постају израженији након 2016. године и отварања поглавља 24 у оквиру преговора за приступање Републике Србије Европској унији. Од тада ИУГ постаје део процеса интензивног усклађивања са европским законодавством, предвиђен Акционим планом за преговоре по поглављу 24 – Слобода, безбедност и правда²⁶ и Националним планом за приступање ЕУ.²⁷

Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020. јесте стратешки документ Владе Републике Србије којим се прецизира и интензивира примена европског система ИУГ у новим околностима.²⁸ Она садржи механизме контроле границе Републике Србије коју спроводе националне граничне службе, а њени главни циљеви су: безбедност грађана, отклањање претњи за државну границу, заштита јавног поретка и безбедности Републике Србије као и заштита финансијских интереса и олакшавање међународне трговине. Основни принципи ефикасног управљања границом садржани у Стратегији потврђују основне циљеве европског система интегрисаног управљања границом као што су: 1) отвореност граница за трговину и слободно кретање људи и 2) затвореност граница за криминалне активности односно откривање и сузбијање илегалних миграција, свих облика кријум-

²⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 111 / 2012.

²⁵ Видети Шенген и спољне границе у Извештајима Европске комисије о напретку Србије у периоду 2012–2016, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>, доступан 5. 5. 2020.

²⁶ Видети тачку 4.1 Спољне границе и Шенгена, Акциони план за поглавље 24, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcioni_plan_pg_24.pdf, доступан 22. 8. 2019.

²⁷ Видети поглавље 3.24.4 Спољне границе и Шенген, Национални план за приступање ЕУ, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2018_2021.pdf, доступан 23. 8. 2019.

²⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.

чарења, организованог криминала и тероризама на самим границама. Општи циљ Стратегије је ефикасно спровођење ИУГ уз јачање сарадње на локалном, регионалном и националном нивоу, као и јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби. Специфични циљеви су конкретизовани, разрађени и њихово спровођење је прецизирано роковима у акционом плану који је саставни део Стратегије.

Важан сегмент у имплементацији Стратегије представљају потписивање и имплементација посебног Секторског реформског уговора за интегрисано управљање границом као саставни део Финансијског споразума потписаног између Владе Републике Србије и ЕУ (Секторски реформски уговор, ИПА 2017). Односи се на додатну финансијску подршку примене европског система ИУГ за период 2017–2019. уз истовремену допуну и разраду активности и задатака из саме Стратегије и Акционог плана. У њему су формулисани показатељи који доводе до мерења напретка уз истицање недостатака и изазова које треба превазићи применом Стратегије. Усклађивање националног законског оквира са законодавством ЕУ био је први изазов који је довео до измене националног законодавства и усвајања Закона о граничној контроли,²⁹ Закона о странцима,³⁰ Закона о азилу и привременој заштити,³¹ Закона о царинској служби,³² уз доношење подзаконских аката који омогућавају ефикасну примену новог правног оквира.

Један од недостатака у примени претходних стратегија било је неадекватно функционисање Координационог тела као центра координације и руковођења у спровођењу задатака и активности унутар система ИУГ (Секторски реформски уговор, 2017: 29). Како би овај недостатак био отклоњен за спровођење, праћење и евалуацију остваривања циљева Стратегије и спровођење Акционог плана, укључујући и активности предвиђене Секторским реформским уговором, успостављен је координациони механизам коју чине Координационо тело, Оперативна група и регионалне подгрупе. Координационо тело је формирано Одлуком Владе Републике Србије и у његовом раду учествују представници свих

²⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.

³⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018, 31/2019.

³¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.

³² Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018.

граничних служби који спроводе мере и активности из Стратегије и Акционог плана.³³ Састаје се два пута годишње и његов задатак је да прати спровођење Стратегије и Акционог плана, доноси смернице и препоруке и извештава Владу о свом раду. На годишњем нивоу врши ревизију Акционог плана и предлаже Влади измене и допуне активности за сваку наредну годину. На његовом челу налази се државни секретар Министарства унутрашњих послова. Оперативна група је задужена да спроводи смернице Координационог тела, да указује на изазове и тешкоће у спровођењу Стратегије и Акционог плана и предлаже доношење препорука којима се на оперативном нивоу спроводе циљеви Стратегије. Оперативна група је састављена од представника свих граничних агенција оперативног нивоа и састаје се четири пута годишње. Регионалне подгрупе се оснивају по потреби са циљем реализације мера и активности из Стратегије, као и препорука Координационог тела и Оперативне групе на регионалном и локалном нивоу. Овако успостављен координациони механизам је омогућио подизање нивоа оперативности, координације и спровођења активности предвиђених Стратегијом, интеракцијом и повезивањем рада граничних служби од централног до локалног нивоа. То је потврђено у поментом Извештају Европске комисије за 2019. годину, у којем се истиче да је „сарадња различитих служби на управљању границом (гранична полиција, царина, фитосанитарна и ветеринарска инспекција) добила замах успостављањем механизма за координацију интегрисаног управљања границом“. Оно што остаје као изазов и за нову Стратегију 2020–2024 јесте даље јачање административних, техничких и људских капацитета граничних служби, опремање и инфраструктурно уређење граничних прелаза посебно јачање ИТ мрежа и система за прикључивање и коришћење све бројнијих база података које се користе за размену података између граничних служби.

Закључак

Систем интегрисаног управљања спољним границама у Европској унији обухвата легислативно, нормативно и практично деловање државних институција на националном, регионалном и

³³ Службени гласник Републике Србије, бр. 114/2017, 81/2018 и 36/2019.

европском нивоу. Његово правно утемељење и специфичне фазе развоја приказани су анализом, еnumerацијом и повезивањем комплексног, одвојеног и расцепканог законодавства. Овај приступ је био неопходан за стварање шире слике и указивање на нормативно уобличавање ове области у примарном и секундарном праву ЕУ, као и за анализу примене система ИУГ у државама Западног Балкана и Републици Србији.

У основи ИУГ је отвореност граница за слободан проток људи и економских добара и затвореност граница за преношење криминалних активности на територијама држава чланица. У питању је модел, систем, начин сарадње, координације, комуникације и размене информација између националних граничних служби на спољним границама и међуагенцијске сарадње са суседним државама и државама кандидатима за ефикасније заједничко супротстављање претњама које изазивају илегалне миграције (посебно масивни прилив ирегуларних миграната) и тешки облици прекограничног криминала (трговина дрогом, кријумчарење људи, кријумчарење оружја и тероризам). Предности спровођења европског система ИУГ у државама чланицама ЕУ, државама Западног Балкана и у Републици Србији огледају се у примени професионалних стандарда граничне контроле, коришћењу савремене опреме и технологије на граничним прелазима и подизању нивоа сарадње и реаговања (надзор, контрола, координација, обука, заједничке акције, процене ризика) граничних и безбедносних служби, на појаве ризика и претњи по безбедност граница, држава и самих грађана.

И поред потешкоћа и изазова у примени система ИУГ у Републици Србији, евидентан је напредак у нормативно-институционалном усклађивању и унапређењу оперативне сарадње са државама чланицама ЕУ и суседним државама. Функционисање система ИУГ ће у Републици Србији бити актуелно и у будућности, имајући у виду ревизију и усвајање нове Стратегије за период од 2020. до 2024. године, као и даље усклађивање националне легислативе у складу са изменама у примарном и секундарном праву ЕУ на дугом путу приступања Републике Србије Европској унији.

Литература

1. Бановић, Н., Пурић, Н., Достић, С. (2009). Осврт на историјат, садашњост и перспективе развоја граничне полиције у Републици Србији. *Безбедност*. 51 (1–2): 89–104.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, *COM (2002) 233 final*.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, *COM(2018) 0250 final*.
4. Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen, *Official Journal L* 295.2013.
5. Димитријевић, Д., Весић, Д. (2016). Контрола спољних граница и приступање Србије Европској Унији. *Европско законодавство*, бр. 58: 164 – 178.
6. European Commission, Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, *COM (2017) 219 final*.
7. Hobbing, P. (2006). Integrated border management at the EU level In: Balzacq, T. Carrera, S. (eds), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe Future*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK pp. 157–181.
8. Лопандић, Д. (2008). Реформа Европске уније, Западни Балкан и Србија Закасна интеграција. <https://www.library.iien.bg.ac.rs/index.php/monog/article/download/497/450/>, доступан 10. 5. 2020.
9. Одлука о оснивању Координационог тела за граничне прелазе, Службени гласник Републике Србије, бр 114/2017, 81/2018 и 36/2019.
10. Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook), *C (2006) 5186 final*.

11. Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford University Press, Oxford UK.
12. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal L* 105.2006.
13. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal L* 77.2016
14. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *Official Journal L* 295.2019.
15. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal L* 304. 2011.
16. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), *Official Journal L* 295. 2013.
17. *Секторски реформски уговор*, енг. Sector Reforme Contract for Integrated Border Management, IPA 2016/39803.2/Serbia/SRC for IBM/Ref.ares (2017) 5182156-24. 10. 2017.
18. Стратегија интегрисаног управљања границом Републике Србије 2017–2020, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.
19. Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf, доступан 20. 10. 2019.
20. Treaty of European Union, *Official Journal C* 191. 1992.
21. Treaty of European Union, *Official Journal C* 340. 1997.

22. Treaty of Lisabon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 306. 2007.
23. *Упутство за интегрисано управљање границама у земљама западног Балкана*, (2004), Директорат Европске комисије за администрирање помоћи земљама западног Балкана (AIDCO), Женева.
24. Василков, З. (2017). Унутрашњи послови и правосуђе у примарном праву ЕУ – од Рима до Лисабона. *Безбедност* 59(2): 78–96.
25. *Закључци Савета ЕУ и интегрисаном управљању спољних граница ЕУ*, Council Conclusions on Integrated Border Management, 2768th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 4–5. 12. 2006.
26. *Закључци Савета ЕУ о Интегрисаном управљању спољним границама* doc.9000/18, eu-council-conclusions-eu-integrated-border-management-9000/18.
27. *Закон о азилу и привременој заштити*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
28. *Закон о граничној контроли*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
29. *Закон о странцима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018, 31/2019.
30. *Закон о царинској служби*, Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018.

Integrated Border Management in EU Law and Its Implementation in the Republic of Serbia

***Abstract:** The subject of research in this paper is the protection of the European Union's external borders by the establishment and implementation of The European integrated border management system. In addition to the implementation by the Member States, this system i.e., the adoption of the Union's (Schengen) acquis, is a priority for the candidate countries during accession negotiations. The process of negotiation for the accession of the Republic of Serbia to the European Union and the opening of Chapter 24, entitled Justice, Freedom, and Security, obliges the Republic of Serbia to accept and*

implement the European legislation into the national legal system within the field of border security and control. The emergence of the European system of integrated management of external borders is connected with the abolition of internal borders within Schengen integration and designed as a system of protection shaped by European Council guidelines, EU Council conclusions and EU secondary law, to become part of primary law after the adoption of the Lisbon Treaty. Its components and application have a significant impact on the permeability of borders for the flow of people and economic goods and the suppression of security threats at the external (EU) borders of member states, the borders of the Western Balkans and the Republic of Serbia.

Keywords: *integrated border management, Schengen area, freedom of movement of people and goods, border permeability, prevention of cross-border crime.*