

УДК: 341.217.02(4-672EU:497.11)  
Bibliid 1451-3188, 15 (2016)  
Год XV, бр. 58, стр. 164–178  
Изворни научни рад

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>  
др Добрица ВЕСИЋ

## **КОНТРОЛА СПОЉНИХ ГРАНИЦА И ПРИСТУПАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

### ABSTRACT

The process of Serbia's accession to the European Union implies the harmonization of domestic legislation with the EU acquis in the field of external border, immigration and asylum rights. Control of external borders is related to negotiation Chapter 24 concerning justice, freedom and security. On 18 July 2016, Serbia opened the mentioned Chapter in the accession negotiations with the European Union. In the forthcoming period, Serbia as a candidate for accession to the European Union will have to ensure the efficient management of its borders through the establishment of cooperation at the level of border services, cross-border and international cooperation, in order to achieve an appropriate balance between openness and security of its borders. In addition, Serbia will have to ensure efficient local border traffic at its external land borders in line with the EU acquis. Also, with existing national strategies relating to the areas referred to in Chapter 24, Serbia will have to adopt a new strategy and action plan on integrated management of state border (IBM) that is applied in the European Union, and which in itself implies a significant improvement of the human, technical and information capacities which is required by the Schengen regime and its second-generation of information system (SIS II).

*Key words:* Serbia, the EU acquis, control of external borders, IBM, negotiation Chapter 24, justice, freedom and security.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Е-маил: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs, dobrica@diplomacy.bg.ac.rs

Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

## 1) УВОД

Од оснивања Европске заједнице за угаљ и челик 1951. године, када је обједињена контрола над индустријом угља и челика у шест држава чланица (у Белгији, Холандији, Луксембургу, Италији, Немачкој и Француској), а потом и од потписивања Римских уговора 1957. године, када је створена Европска економска заједница, европске државе су настојале да постепено омогуће слободу кретања људи, услуга и капитала. Успостављање слободе кретања, претпоставало је економску интеграцију кроз уклањање препрека за формирање јединственог тржишта. Кроз континуирано усаглашавање унутрашњих прописа са европским правним тековинама и уз координацију економских, спољних и безбедносних политика, државе су успеле да убрзају процес стварања јединственог тржишта које је било замајац за стварања „Европе без граница“. Током 1984. године, СР Немачка и Француска потписале су Сарбрикенски споразум којим је предвиђено постепено укидање контролних пунктова на границама у циљу обезбеђења слободе кретања. Наредне године, 14. јула 1985. године, Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург потписале су у Шенгену, Уговор о постепеном укидању контроле на заједничким границама.<sup>2</sup> Тиме су ове државе установиле подручје без унутрашњих граница (*Schengen area*), које је омогућило слободу кретања људи, роба, услуга и капитала. Убрзо потом, државе чланице Европских заједница потписале су 19. јуна 1990. године, Конвенцију о спровођењу Шенгенског уговора (Шенген II или Шенгенску конвенцију), која је ступила на снагу 26. марта 1995. године.<sup>3</sup> Основни циљ Шенгенске конвенције било је укидање граничних контрола између држава потписница, успостављање заједничке спољне границе, изградња јединствене имиграционе политике и усвајање додатних процедура које омогућавају спровођење правосудне и полицијске сарадње.<sup>4</sup> Уговором из Амстердама од 1999. године, допуњен је Уговор оснивању Европских заједница. Овим је темељни правни оквир Европских заједница проширен са такозваним „Шенгенским *acquis*-ом“, будући да је у Уговор о оснивању унета нова Глава IV која се односи на политику виза, азила и имиграција, као и других политика повезаних са слободним кретањем људи

<sup>2</sup> "The Schengen acquis – 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", *Official Journal L*, 22.09.2000, pp. 13-18.

<sup>3</sup> "Convention 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" *Official Journal L* 239, 22.09.2000, pp. 19-62.

<sup>4</sup> Душко Лопандић, Милутин Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996, стр. 225.

(тзв. Први стуб), као и Глава VI која се односи на полицијску и правосудну сарадњу у кривичноправној материји (тзв. Трећи стуб). Увођење „Шенген аџис-а“ у правне оквире Европских заједница значило је, да је систем успостављен Шенгенским уговором постао део комунитарног права (*acquis communautaire*) и један од најважнијих стубова сарадње између европских држава.<sup>5</sup> Тако је креиран Шенгенски режим као зона слободе, безбедности и правде чија је основна функција била део ширег европског пројекта о стварању јединственог тржишта.<sup>6</sup> Данас већина чланица Европске уније као и одређени број држава ван Европске уније, (пре свих, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн и Швајцарска које су чланице ЕФТА), испуњавају обавезе из „Шенген аџис-а“.<sup>7</sup> Изузетак представљају Бугарска, Румунија, Хрватска и Кипар које, као чланице Европске уније још нису постале део Шенгенског режима, односно Велика Британија и Ирска које због унутрашњих политичких разлога у претходном периоду и нису хтеле да му приступе.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Чланом 134. Шенгенске конвенције прописује да се њене одредбе могу примењивати под условом да су у складу са комунитарним правом. У члану 8. Протокола уз Уговор из Амстердама, наведено је да све државе кандидати морају у потпуности прихватити одредбе „Шенгенског аџис-а“, као и правила која су прихватиле институције на основу тих тековина. Видети: *Европојмовник*), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005, стр. 147; "Council Decision 1999/435/EC", OJ L 176, 10.07.1999. Након усвајања Шенген аџис-а у правне оквире Европских заједница, Комисија је проценила да је сазрела ситуација за промену начина вршења контроле на спољним границама држава чланица. У том смислу Комисија је потенцирала на примарној надлежности ЕЗ. Видети: "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.

<sup>6</sup> *Single European Act*. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>

<sup>7</sup> Погодности из Шенгенског уговора користе државе које нису чланице Европске уније попут Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана, као становници Гренланда и Фарских острва.

<sup>8</sup> Следеће државе су чланице „Шенгенског аџис-а“: Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург почев од 19. јуна 1990. године; Италија од 27. новембра 1990. године; Португалија и Шпанија од 25. јуна 1992. године; Грчка од 6. новембра 1992. године; Аустрија од 28. априла 1995. године; Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска од 19. децембра 1996. године; Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Малта, Кипар и Словенија од 1. маја 2004. године; Швајцарска од 26. октобра 2004. године; Лихтенштајн од 28. фебруара 2008. године; Румунија и Бугарска потписнице су Шенгенског уговора од 1. јануара 2007. године, а Хрватска од 1. јула 2013. године. Међутим, ове државе као и Кипар, још увек нису испуниле услове за његову имплементацију. Иако нису потписнице Шенгенског уговора, Велика Британија и Ирска партиципирале су у претходном периоду у полицијској и правосудној сарадњи у

## 2) ШЕНГЕНСКИ РЕЖИМ

Успостављање Шенгенског режима међудржавне сарадња у погледу контроле спољних граница, временом је довело до ситуације да Европска унија пропише критеријуме које државе изван зоне Шенгенског подручја морају да задовоље да би њихови држављани могли улазити на територију Европске уније без виза (тзв. Бела Шенген листа),<sup>9</sup> односно са визама (тзв. Црна Шенген листа).<sup>10</sup> Наведено понашање проистекло је из безбедносних разлога и релевантне процене да држава која претендује да уђе у Шенгенско подручје мора бити способна да ефикасно контролише илегалне миграције сопствених грађана и странаца који пролазе кроз њену територију на путу за Европску унију. Овај проблем обухвата више аспеката – од трговине људима, шверца мигрантима – до питања реадмисије.<sup>11</sup> Будући да у региону Балкана у великој мери влада сиромаштво, беда и сива економија, државе региона морају да се ухвате у коштац са свеобухватним реформама у областима владавине права и борбе против организованог криминала, корупције и илегалних миграција. Успостављање европског система интегрисаног управљања границама у том смислу има одлучујући значај јер се њиме успоставља пропустљива граница, неприметна за сва легитимна кретања људи, роба, услуга и капитала, а у исто време и несавладива за све илегалне активности. Управљање спољним границама Европске уније оправдано је с аспекта постизања максималне безбедности. Безбедност граница пак, представља приоритет Европске уније за који је потребно развити одговарајуће капацитете и прихватити прописане процедуре и стандарде добре праксе, као предуслова за остваривање сарадње у процесу европских интеграција.<sup>12</sup> С обзиром да безбедност граница не значи

---

кривичним стварима, затим у борби против трговине илегалним наркотицима и у Шенгенском информационом систему (*Schengen Information System*). Ове земље нису учествовале у контроли заједничке спољне границе, а Велика Британије и у издавању виза због традиционалних односа са земљама Комонвелта.

<sup>9</sup> Ступањем на снагу Споразума о визним олакшицама и реадмисији ЕУ и Републике Србије, од 1. јануара 2008. године, отпочела је нова фаза у активностима Републике Србије усмереним на пуну либерализацију визног режима са ЕУ, односно на укидање визног режима за грађане Републике Србије. Иначе, Република Србија је стављена на тзв. "Белу шенген листу 2009. године, чиме су грађанима Србије укинуте визе за путовање у државе чланице Шенгенског система.

<sup>10</sup> "Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must have visas when crossing the external borders (Annex I) and those whose nationals are exempt (Annex II), updated in Council Regulation (EC) No. 453/2003 of 6 March 2003".

<sup>11</sup> Владимир Гречић (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006, стр. 8.

<sup>12</sup> Љиљана Дапчевић, „Контрола спољних граница, азил и имиграције“, у: Александра Рабреновић, Јелена Черанић (ур.), *Усклађивање права Републике Србије са правним*

само укидање унутрашњих и успостављање контроле спољних граница, већ значи и отклањање свих безбедносних ризика повезаних са овим процесом који може да обухвати реалне безбедносне претње као што су међународне криминалне активности, илегалне имиграције и масовне злоупотребе права на азил, Европска унија стално развија и допуњава постојеће капацитете, уводи нове процедуре и стандарде што за последицу има промену и проширење установљених Шенгенских правних тековина као дела области правосуђа, слобода и безбедности значајних за процесе европских интеграција.<sup>13</sup>

### **3) СРБИЈА И ШЕНГЕНСКИ РЕЖИМ**

Од датума приступања Европској унији Србија ће бити у обавези да примењује Шенгенски режим. Шенгенски режим с једне стране, омогућава укидање унутрашњих граничних контрола, а са друге стране садржи мере, механизме и техничка решења управљања спољним границама Европске уније. Савет Европске уније меродаван је да одлучи да ли држава која претендује за приступ у чланство Европске уније испуњава све потребне услове у погледу укидања граничних контрола. У том смислу, Савет доноси одлуку о примени појединих делова Шенгенских правних тековина. У пракси међутим, постоји одређена подозривост старих чланица Европске уније у погледу способности држава претендената да очувају безбедност спољних граница Уније.<sup>14</sup> Према Лисабонском уговору, Европска унија врши контролу својих спољних граница кроз постепено увођење јединственог система управљања границама. Иако је законодавство Србије у области контроле спољних граница углавном усклађено са правом Европске уније, ваља уочити да тај правни оквир није у потпуности испратио сва прописана правила и правне стандарде.<sup>15</sup> Узимајући у обзир чињеницу да се Србија граничи са Мађарском,

---

*тековинама ЕУ- приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, стр. 175-193.

<sup>13</sup> Тако, техничка питања у вези граничног режима у Шенгенској зони употпуњавају се Општим шенгенским приручником. Видети: "Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2002/C 313/02)", ОЈ С 313, 16.12.2002. Уз наведени акт, од приоритетног значаја је и Шенгенски каталог најбоље праксе, који је усвојио Савет Европске уније 17. јануара 2002. године, који садржи препоруке за општу стратегију управљања границом и процену ризика. Видети: "Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices Frontiers", Council of European Union, Brussels, 13243/3/01 REV 3, SCH-EVAL 38 COMIX 691, 26.11.2001.

<sup>14</sup> Marina Caparini, Otwin Marenin (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006.

<sup>15</sup> У оквиру поступка визне либерализације, Србија је усвојила низ закон у области безбедности граница у циљу усклађивања са стандардима Европске уније. Видети: *Закон*

Румунијом, Бугарском и Хрватском које су чланице Европске уније, у наредном периоду биће од изузетног значаја употпуњавање правних тековина у области Поглавља 24 које се односе на правосуђе, слободу и безбедност. У том смислу, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији мораће да обезбеди ефикасно управљање својим границама (зеленим и плавим), кроз успостављање сарадње на нивоу граничних служби, међуграничне и међународне сарадње, како би остварила одговарајућу равнотежу између отворености и безбедности државних граница. Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан малогранични саобраћај на својим спољним копненим границама у складу са правним тековинама Европске уније.<sup>16</sup> Такође, Србија ће морати да усвојити и нову стратегију и акциони план заснован на концепту интегрисаног управљања државном границом који се примењује у Европској унији (*Integrated Border Management – IBM*),<sup>17</sup> за коју сврху мора обезбедити и

---

о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; 20/2015; Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; Закон о азилу, „Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2007; Закон о путним исправама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014; Закон о управљању миграцијама, „Службени гласник Републике Србије, бр.107/2012; Кривични законик, „Службени гласник Републике Србије, бр.85/2005, 88/2005-Кор., 107/2005-Кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108 / 2014; Законик о кривичном поступку, „Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014; Закон о оружју, „Службени гласник Републике Србије, бр. 09/1992, 53/1993, 67/1993, 48 / 1994, 44/1998, 39/2003, 101/2005, 85/2005, 27/2011, 104/2013; Закон о полицији, „Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.

<sup>16</sup> „Regulation (EC) no 1931/2006 of the European parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention“, OJ L 405/1, 30.12.2006.

<sup>17</sup> На састанку министара унутрашњих послова у Тампереу 2006. године, усвојена је Стратегија управљања границама у којој је утврђено да би Европска унија требало да развије систем интегрисаног управљања спољним границама који би био у стању да се ефикасно носи са свим могућим ризицима. Видети: *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006. У извештају Комисије о скринингу за Поглавље 24 од 15. маја 2014. године, наводи се да Србија почев од 2006. године, спроводи Стратегију и Акциони план интегрисаног управљања границом који није у потпуности у складу са ЕУ концептом из 2006. о интегрисаном управљању границом. Видети: *Извештај о скринингу Поглавља 24*, Комисија МД 46/14, 15.05.2014. У консултацији са експертима Европске уније, Влада Републике Србије усвојила је нацрт нове Стратегије за интегрисано управљање границом у новембру 2012. године. Стратегија међутим, још увек није комплетно усклађена с петодимензионалним концептом Европске уније о интегрисаном управљању границама из 2006. године, будући да је Стратегија Републике Србије углавном заснована на смерницама за Западни Балкан. Стога се планира израда Нацрта нове стратегије заједно са Акционим планом. Евалуација имплементације постојеће Стратегије

знатна финансијска средства.<sup>18</sup> „Интегрисано управљање границама представља савремени систем безбедности граница усмерен на решавање стратешких и практичних изазова управљања границама, који за крајњи циљ има отвореност државних граница за неометано кретање људи и роба, уз истовремено спречавање свим облицима испољавања прекограничног организованог криминала“.<sup>19</sup> Из наведеног описа, јасно је да интегрисано управљање границама подразумева институционалну контролу граница којим се омогућава слободу кретања која мора бити у складу са домаћим прописима и Шенгенским режимом који између осталог обухвата и Кодекс о границама.<sup>20</sup> Циљ овог система је у обезбеђењу сигурности граница кроз систематизовану контролу илегалних миграција и организованог криминала, што *per se*, претпоставља широку сарадњу надлежних служби унутар и ван државе.<sup>21</sup> Ова сарадња може обухватити примену позитивних прописа и добре пословне праксе кроз примену оперативних мера на територији држава чланица и између држава чланица. Интегрисано управљање границама отуд претпоставља и одговарајући регионални приступ усклађен са регионалним програмима (на пример, CARDS, MIP). Сходно Упутству за интегрисано управљање границама који је својевремено донела Европска комисија за помоћ земљама Западног Балкана, државе Западног Балкана имају обавезу да предузимају мере за очување безбедности граница и то, на централном, регионалном и локалном нивоу (од контроле путника и превозних средстава до увоза и извоза роба).<sup>22</sup> Суштински, кроз интегрисано управљање границама, Србија треба да тежи остваривању напретка и пријатељских и суседских односа са суседним државама. Будући да није спорно да Србија сарађује са готово свим државама

---

за интегрисано управљање границом спроведена је у децембру 2015.године. Видети: *Акциони план за Поглавље 24*, Влада Републике Србије, Београд, 01.03.2016, стр. 77.

<sup>18</sup> Европска унија преко PHARE и IPA претприступних фондова финансирају активности у овој области за земље кандидате за приступ ЕУ.

<sup>19</sup> Сениша Достих, *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, дисертација, Факултет безбедности, Београд, стр. 9-10.

<sup>20</sup> „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*)“, ОЈ L 105, 13.04.2006.

<sup>21</sup> Главни орган надлежан за контролу и интегрисано управљање границама Србије са суседним државама јесте Управа граничне полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Поред овог органа, у интегрисаном управљању границама учествује и Управа царина Министарства финансија, надлежне инспекције Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и лучке капетаније у надлежности Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

<sup>22</sup> „Упутство за интегрисано управљање границама у земљама Западног Балкана“, Директорат Европске комисије за помоћ земљама западног Балкана (AIDCO), Женева, 2004.

у окружењу по питању управљања границама, за њу као проблем и даље остаје унапређење техничких и административних капацитета на граничним прелазима.<sup>23</sup> Иако је Србија успела да успостави ефикасни систем за контролу миграција и оперативни рад на граничним прелазима (на пример, биометријски систем за аутоматско препознавање отисака прстију (AFIS) и систем за идентификацију слике лица (FIIS), иако су њени гранични прелазни увезани у централни информациони систем за „прву линију“ контроле, а они важнији су опремљени и са опремом за „другу линију“ контроле (*Projectina Docibox*), Србија није успела да прошири капацитете који се односе на повезивање свих граничних прелаза са Интерполовом базом података и европским системом размене биометријских података (EURODAC).<sup>24</sup> Технички и административни капацитети са којима тренутно располаже гранична полиција отуд нису довољни за пуну имплементацију „Шенген aquis-a“.<sup>25</sup> па ће се њено јачање спроводити у складу са Акционим планом за Поглавље 24.<sup>26</sup>

Уз наведено, за ефикасно управљање границама Србија мора значајно унапредити људске ресурсе и развити информациону инфраструктуру која би

---

<sup>23</sup> Србија спроводи сарадњу на основу Конвенције о полицијској сарадњи и више билатералних и мултилатералних споразума са суседним земљама. У том смислу, она је потписала неколико споразума о успостављању заједничких патрола. Заједничке патроле се спроводе дуж заједничке границе са Црном Гором, Бугарском, Македонијом, Мађарском, и Босном и Херцеговином. Заједничка гранична контрола обавља се на граници са Македонијом и Мађарском, а заједнички контакт центри су успостављени са Мађарском, Хрватском, Бугарском, Македонијом и Трилатерални центар са Црном Гором и Босном и Херцеговином. На основу Протокола који су потписани са Македонијом, Босном и Херцеговином и Црном Гором, успостављен је систем за одржавање редовних оперативних састанака на локалном, регионалном и централном нивоу. Видети: *Закон о ратификацији Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи*, „Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори“, бр. 70/2007.

<sup>24</sup> "Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 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 and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice", OJ L 180, 29.06.2013.

<sup>25</sup> Погодности из Шенгенског уговора користе државе које нису чланице Европске уније попут Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана, као становници Гренланда и Фарских острва.

<sup>26</sup> Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Влада Републике Србије, Београд, 2016, стр. 12.



била у складу са Шенгенским информационом системом друге генерације (*Schengen Information System*).<sup>27</sup> Шенгенски информациони систем служи очувању јавног реда и безбедности држава чланица. Систем представља и један од најважнијих фактора у интегративном процесу будући да се помоћу њега пружа техничка помоћ и аутоматизована размена информација о траженим, несталим или праћеним лицима, а потом и подаци о украденим или изгубљеним возилима и предметима као што су, примера ради, лична документа, документа о регистрацији возила, подаци о путницима и др.<sup>28</sup> Општа претпоставка за адекватно функционисање Шенгенског информационог система јесте сарадња држава чланица, било да се ради о нивоу предавања информација, провери записа, заузимању става везано за разматрану ствар или поштовању прописаних рокова.<sup>29</sup>

Србија има обавезу да додатно развије анализу ризика везану за способност управљања државним границама. У том смислу, претпоставља се оснивање

---

<sup>27</sup> "Regulation (EC) No 1987/2006 of the European parliament and of the Council of 20 December 2006, on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)", OJ L 381/4, 28.12.2006.

<sup>28</sup> Србија није ускладила у потпности своје законодавство у овој области. Тако примера ради, Србија није ускладила обавезе достављања информација о путницима прописане за превознике у путничком саобраћају. Видети: "Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data", OJ L 261/24, 06.08.2004. Србија није ускладила своје законодавство у погледу заштите државне границе и странаца са одговарајућим прописима Европске уније (на пример, у погледу на прописе који се односе на услове уласка, оверу путних исправа, олакшавање уласка из хуманитарних разлога, националних интереса и међународних обавеза, издавање виза на граници, ублажавање граничних провера, темељне граничне контроле, надзор државне границе од стране мобилних и стационарних јединица, посебна правила за поједине врсте саобраћаја и прелазак државне границе за одређене категорије лица, одбијање уласка на граници, могућност за отварање заједничких граничних прелаза, трајање боравка (90 од 180 дана). Видети: "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*)", OJ L 105, 13.04.2006; "Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (*Visa Code*)", OJ L 243/1, 15.09.2009.

<sup>29</sup> Према Акционом плану за Поглавље 24 из 2016. године, Србија треба да припреми свеобухватну анализу инфраструктуре и пословних процеса надлежних полицијских и судских органа као и органа надлежних за регистрацију возила у вези њихових предлога за приступ и коришћење Шенгенског информационог система (SIS), укључујући и могућност упита, стварања, ажурирања и брисања упозорења у оквиру SIS -а. Уз наведену анализу потребно је урадити и додатну анализу извора информација и за упозорења и за допунске информације како би се обезбедило да биро SIRENE (*Supplementary Information Request at the National Entry*), може да испуњава своју улогу у размени информација са другим државама чланицама у свако доба.

централних и регионалних јединица за анализу ризика на основу европских стандарда, као што је Заједнички интегрисани модел анализе ризика који је развила Европска агенција за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније (FRONTEX).<sup>30</sup> Анализа ризика FRONTEX-а (*The Common Integrated Risk Analysis Model*), подразумева предикцију трендова у области политике, економије, социјалног старања, права, технолошког развоја, заштите животне средине, који могу допинети сигурности спољних граница. Анализом ризика на стратешком и оперативном нивоу, ова институција делује превентивно у погледу сузбијања пограничног криминала (*an Early Warning System*). Анализа ризика на стратешком нивоу садржи информације граничних служби Европске уније и трећих држава, податке Европске комисије, EVROPOLA-а, EVROSTAT-а, информације других међународних организације и мрежа FRAN (*FRONTEX Risk Analysis Network*), WB RAN (*Western Balkans Risk Analysis Network*) и EB RAN (*Eastern Borders Risk Analysis Network*). Полазећи од чињенице да FRONTEX координира, спроводи и оцењује заједничке операције држава чланица на спољним границама, да анализира обавештајне податке о стању на спољним границама, а да потом спроводи и одговарајућа истраживања, FRONTEX има помоћну улогу будући да помаже државама у превенцији дела организованог криминала. Он обезбеђује тимове за реаговање у кризним ситуацијама (*European border Guard Teams*) и за брзе интервенције (*Rapid Border Intervention Teams*).<sup>31</sup> Србија на том плану мора унапредити сарадњу са овим тимовима, као и са Европском патролном мрежом (*European Patrol Network*), Европским централним регистром расположиве опреме (*Central Record of Available Tehnical Equipment*) и Визним информативним

<sup>30</sup> Савет је 26. октобра 2004. године, основао FRONTEX као специјализовану и независну агенцију задужену за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније. Видети: "Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders", OJ L 349/1, 25.11.2004; "Regulation (EU) No 1168/2011 amends the original act to improve the integrated management of the EU's external borders and to enhance cooperation between national border guard authorities", OJ L 304/1, 22.11.2011; "Regulation (EU) No 656/2014, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", OJ L 189/93, 27.06.2014. Србија је потписала Радни аранжман са Агенцијом за управљање и оперативну сарадњу на вањским границама Европске уније (FRONTEKS), 2009. године. Србија учествује као посматрач у заједничким операцијама које ова Агенција организује.

<sup>31</sup> "Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention teams and amending council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers", OJ L 199, 31.07.2007.

системом (VIS).<sup>32</sup> Посебан акценат ставља се на обавезе спречавања илегалних прелазака државних граница алтернативним путевима, (на пример, на граници са Бугарском, Македонијом и Косовом и Метохијом,<sup>33</sup> постављањем физичких баријера односно увођењем електронског надзора). У том смислу, Србија мора предузети кораке за придруживање мрежи Европског система за екстерни надзор граница (*The European Border Surveillance System – EUROSUR*).<sup>34</sup>

У сврху спровођења преговарачког поглавља 24 у преговорима са Европском унијом, Србија ће у наредном периоду морати још више усмеравати своје активности и према већ усвојеним смерницама хармонизованим већим делом са правним тековинама Европске уније, а које су садржане у стратешки важним документима као што је Национална стратегија за борбу против корупције,<sup>35</sup> Стратегија за борбу против организованог криминала,<sup>36</sup> Стратегија за борбу против трговине људима,<sup>37</sup> Стратегија за управљање миграцијама,<sup>38</sup> и Стратегија супротстављања илегалним миграцијама.<sup>39</sup>

---

<sup>32</sup> Почев од 25. септембра 2014. године, посебан акценат се ставља на исправно функционисање Визног информационог система (Visa Information System -VIS), за државе Западног Балкана. Видети: "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS)", OJ L 213, 15.06.2004.

<sup>33</sup> Србија има обавезу да поштује Споразум о интегрисаном управљању административном линијом (IBM) са Косовом и Метохијом. Овај Споразум је предмет специфичних радних аранжмана, укључујући аранжмане са Европском мисијом за владавину права (EULEX). Сарадња Србије са EULEX-ом довела је до успостављања шест привремених прелаза. Видети: EU facilitated dialogue: "Agreement on IBM", Council of the European Union, Brussels, 2 December 2011, 18095/11, Presse 473.

<sup>34</sup> "Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)", COM (2008) 68, final.

<sup>35</sup> *Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013-2018*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2013.

<sup>36</sup> *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 23/2009.

<sup>37</sup> *Стратегију борбе против трговине људима у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2006.

<sup>38</sup> *Стратегија за управљање миграцијама*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 59/2009.

<sup>39</sup> *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2009.

#### 4) ИЗВОРИ

- Акциони план за Поглавље 24, Влада Републике Србије, Београд, 01.03.2016.
- Caparini, M., Marenin, O. (eds.), *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalized World*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006.
- "Catalogue of recommendations for the correct application of the Schengen acquis and best practices Frontiers", Council of European Union, Brussels, 13243/3/01 REV 3, SCH-EVAL 38 COMIX 691, 26.11.2001.
- "Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2002/C 313/02)", OJ C 313, 16.12.2002.
- "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.
- "Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR)", COM (2008) 68, final.
- "Convention 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" *Official Journal* L 239, 22.09. 2000.
- "Council Decision 1999/435/EC", OJ L 176, 10.07.1999.
- "Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS)", OJ L 213, 15.06.2004.
- "Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data", OJ L 261/24, 06.08.2004.
- "Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders", OJ L 349/1, 25.11.2004.
- "Council Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must have visas when crossing the external borders (Annex I) and those whose nationals are exempt (Annex II), updated in Council Regulation (EC) No. 453/2003 of 6 March 2003".
- Дапчевић, Љ., „Контрола спољних граница, азил и имиграције“, у: Александра Рабреновић, Јелена Черанић (ур), *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ- приоритети, проблеми, перспективе*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

- Достих, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, дисертација, Факултет безбедности, Београд.
- EU facilitated dialogue: "Agreement on IBM", Council of the European Union, Brussels, 2 December 2011, 18095/11, Presse 473.
- *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005.
- Гречић, В. (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006.
- *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006.
- *Извештај о скринингу Поглавља 24*, Комисија МД 46/14, 15.05.2014.
- *Кривични законик*, „Службени гласник Републике Србије, бр.85/2005, 88/2005-Кор., 107/2005-Кор., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108 / 2014.
- Лопандић, Д., Јањевић, М., *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996.
- *Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013-2018*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 57/2013.
- *Национална стратегија за борбу против организованог криминала*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 23/2009.
- Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност“, Влада Републике Србије, Београд, 2016.
- "Regulation (EU) No 656/2014, establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union", OJ L 189/93, 27.06.2014.
- "Regulation (EC) no 1931/2006 of the European parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention", OJ L 405/1, 30.12.2006.
- "Regulation (EC) No 1987/2006 of the European parliament and of the Council of 20 December 2006, on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II)", OJ L 381/4, 28.12.2006.
- "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*)", OJ L 105, 13.04.2006.

- "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*)", OJ L 105, 13.04.2006.
- "Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (*Visa Code*)"; OJ L 243/1, 15.09.2009.
- "Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and the Council of 11 July establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention teams and amending council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers", OJ L 199, 31.07.2007.
- "Regulation (EU) No 1168/2011 amends the original act to improve the integrated management of the EU's external borders and to enhance cooperation between national border guard authorities", OJ L 304/1, 22.11.2011.
- "Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 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 and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice", OJ L 180, 29.06.2013.
- *Single European Act*, Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>
- *Стратегија за управљање миграцијама*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 59/2009.
- *Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2009.
- *Стратегију борбе против трговине људима у Републици Србији*, „Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2006.
- "The Schengen acquis – 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", *Official Journal L*, 22.09.2000.

- „Упутство за интегрисано управљање границама у земљама Западног Балкана“, Директорат Европске комисије за помоћ земљама западног Балкана (AIDCO), Женева, 2004.
- Закон о азилу, „Службени гласник Републике Србије, бр. 109/2007.
- Закон о заштити државне границе, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008; 20/2015.
- Закон о оружју, „Службени гласник Републике Србије, бр. 09/1992, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 44/1998, 39/2003, 101/2005, 85/2005, 27/2011, 104/2013.
- Закон о полицији, „Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.
- Закон о путним исправама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014.
- Закон о ратификацији Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, „Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори“, бр. 70/2007.
- Закон о странцима, „Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008.
- Закон о управљању миграцијама, „Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2012.
- Законик о кривичном поступку, „Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

## **5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

У наредном периоду за Србију ће бити од изузетног значаја да употпуни домаће право са правним тековинама у области Поглавља 24 које се односе на правду, слободу и безбедност. У том смислу, Србија као држава кандидат за приступање Европској унији мораће да обезбеди ефикасно управљање својим границама кроз успостављање сарадње на нивоу граничних служби, међуграничне и међународне сарадње, како би остварила одговарајућу равнотежу између отворености и безбедности државних граница. Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан малогранични саобраћај на својим спољним копненим границама у складу са правним тековинама Европске уније. Такође, Србија ће уз постојеће националне стратегије које се односе на области из Поглавља 24, морати да усвојити нову стратегију и акциони план о интегрисаном управљању државном границом који се примењује у Европској унији, што по себи претпоставља значајно унапређење људских, техничких и информационих капацитета које захтева Шенгенски режим и његов информациони систем друге генерације.