

ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ДРЖАВНИМ ГРАНИЦАМА И ПРИСТУПАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Др Душко Димитријевић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Апстракт: Процес приступања Србије Европској унији подразумева усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније у области спољних граница, имиграција и права азила. Контрола спољних граница повезана је са преговарачким Поглављем 24 које се односи на правду, слободу и безбедност. Дана 18. јула 2016. године, Србија је отворила поменуто Поглавље у преговорима о приступању са Европском унијом. У наредном периоду, Србија ће као кандидат за улазак у Европску унију морати да обезбеди ефикасно интегрисано управљање својим границама кроз успостављање сарадње на нивоу граничних служби, прекограничне и међународне сарадње, у циљу постизања одговарајуће равнотеже између отворености и безбедности својих граница. Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан погранични саобраћај на својим спољним граничним прелазима у складу са правним тековинама Европске уније. Исто тако, уз постојеће националне стратегије које се односе на области из Поглавља 24, Србија ће морати да доследно спроведе Стратегију и Акциони план за интегрисано управљање државном границом (ИВМ) на петодимензионалном нивоу, управо онако како се овај концепт примењује у Европској унији, а што *per se* подразумева значајно унапређење људских, техничких и информационих капацитета потребних за будуће ефикасно и ефективно функционисање шенгенског режима у Србији у свим његовим видовима.

Кључне речи: Србија, правне тековине ЕУ, Поглавље 24, правосуђе, слобода и сигурност, слобода кретања, Интегрисано управљање границом (ИВМ), шенгенски режим.

УВОД

У послератној Европи, очување мира и безбедности било је повезано са питањем обједињавања контроле над индустријом угља и челика. Обједињавање ових индустријских грана требало је да доведе до политичке стабилизације и реконструкције ратом разрушене европске привреде. Нужност послератног економског опоравка отуд је умногоме зависила од успостављања трајне контроле над базичном индустријом. Оснивањем Европске заједнице за угљ и челик 1951. године, а потом и Европске економске заједнице на основу Римских уговора из 1957. године, државе чланице поставиле су темеље заједничком тржишту у којем је слобода кретања људи, роба, услуга и капитала била полазни циљ у сложеној пирамиди циљева на чијем се челу налазило очување европског мира и безбедности.¹ Успостављање слободe кретања, за претпоставку је имало даљу економску интеграцију Европе кроз отклањање препрека за стварање јединственог европског тржишта. Континуираним усаглашавањем унутрашњих прописа са европским правним тековинама и координацијом економских, спољних и безбедносних политика, државе чланице Европских заједница усвојиле су 1986. године, „Јединствени европски акт“ (*Single European Act*). Овим Актом значајно су измењене одредбе Римских уговора, а уједно је подстакнут и процес преобликовања „заједничког“ у „унутрашње“ тржиште које је било замајац за стварања „Европе без граница“.²

1 У чувеној декларацији министра спољних послова Француске Робера Шумана (*Robert Schuman*), од 19. маја 1950. године, промовисан је тзв. *Шуманов план* о обједињавању контроле над француско-немачком индустријом угља и челика под окриљем посебне међународне организације која би окупила Европске државе. Поменути предлог произашао је из функционалистичког приступа који је обједињавање кључних економских грана и њихово стављање ван националне контроле видео као пут за трајно уклањање оружаних сукоба, економску и другу интеграцију европских држава. Убрзо по објављивању Шумановог плана, који је био инспирисан идејама искусног француског дипломате и комесара за планирање у Влади Француске, Жана Монеа (*Jean Monnet*), Француска, Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија закључиле су Уговор о формирању Европске заједнице за угљ и челик. Видети: *Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty)*, Paris, 18. 4. 1951 (*not published*). Уговор представља облик функционалне интеграције у области коју уређује, односно успоставља заједничко тржиште угља и челика. Њиме је избегнут вечити ривалитет између Француске и Немачке, Немачкој је повраћен међународни кредибилитет, Италији је враћена унутрашња стабилност, док је државама Бенелукса дата могућност учешћа на заједничком тржишту. Видети: Зоран Радивојевић, Весна Кнежевић Предић, *Институције Европске уније*, Ниш, 2008, стр. 15. У Риму, 25. марта 1957. године, представници истих европских држава потписали су Уговор о установљавању Европске економске заједнице и Уговор о установљавању Европске заједнице за атомску енергију. Видети: *Treaty establishing the European Economic Community and related instruments (EEC Treaty)*, 11957E, Rome, 25. 3. 1957; *Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C 325/33*, 24. 12. 2002.

2 *Single European Act, Official Journal L 169/1*, 29. 6. 1987. Јединственим европским актом дефинисане су нове надлежности Европских Заједница у области социјалне и економске политике, истраживања и технолошког развоја, заштите човекове околине, у подручју спољних

Савезна Република Немачка и Француска потписале су 13. јула 1984. године, у Сарбрикену споразум којим је предвиђено постепено укидање контроле на међудржавним граничним прелазима.³ Наредне године, 14. јула 1985. године, Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург потписале су у Шенгену Уговор о постепеном укидању контроле на заједничким границама.⁴ Тиме су ове државе установиле подручје без унутрашњих граница (*Shengen area*), које је омогућило слободу кретања људи, роба, услуга и капитала. У циљу имплементације Шенгенског уговора, стране уговорнице закључиле су 19. јуна 1990. године Конвенцију о спровођењу Шенгенског уговора (Шенген II или Шенгенску конвенцију), која је ступила на снагу 26. марта 1995. године.⁵ Основни циљ Шенгенске конвенције било је укидање граничних контрола између држава потписница, успостављање заједничке спољне границе, покретање Шенгенског информационог система, изградња јединствене имиграционе политике и усвајање додатних процедура које омогућавају спровођење правосудне и полицијске сарадње.⁶

Уговором из Мастрихта из 1992. године, извршена је интеграција три европске заједнице у Европску унију (Европске заједнице за угља и челик, Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију).⁷ Уговором из Амстердама од 1999. године, допуњени су Уговор о Европској унији и Уговори о оснивању Европских заједница.⁸ Овим је темељни правни оквир Европских заједница проширен 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 (тзв. први стуб), као и глава VI која се односи на полицијску и правосудну сарадњу у кривичноправној материји (тзв. трећи стуб). Увођење шенгенских правних тековина (*Schengen acquis*) у правне ок-

послова, а проширена су и надлежности Европског парламента, те је поједностављен процес доношења одлука у Савету министара.

3 Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande, Sarrebruck, 13 juillet 1984, Интернет: http://www.cvce.eu/en/obj/accord_entre_la_france_et_la_rfa_relatif_a_la_suppression_graduelle_des_controls_a_la_frontiere_franco_allemande_sarrebruck_13_juillet_1984-fr-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html, 21. 3. 2017.

4 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. 9. 2000, pp. 13–18.

5 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. 9. 2000, pp. 19–62.

6 Душко Лопандић, Милутин Јањевић, *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996, стр. 225.

7 Treaty of Maastricht on European Union, *Official Journal C* 191, 29. 7. 1992.

8 Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 340, 10. 1. 1997.

вире европских заједница значило је да је режим успостављен Шенгенским уговором постао део комунитарног права (*acquis communautaire*) и један од најважнијих стубова сарадње између европских држава.⁹ Шенгенски режим успоставља зону слободе, безбедности и правде која је део ширег европског пројекта о стварању јединственог тржишта са све његове четири слободе – слободом кретања људи, слободом кретања робе, слободом кретања услуга и слободом кретања капитала.¹⁰

СЛОБОДА КРЕТАЊА ЉУДИ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Слобода кретања људи унутар Европске уније представља фундаментални принцип развијан заједно са слободним кретањем роба, услуга и капитала. Принцип је утемељен Уговором из Мастрихта из 1992. године, а добио је на значају након ступања на снагу Шенгенске конвенције 1995. године, будући да је довео до хармоничног развоја економских активности, динамичног раста животног стандарда и уравнотежене сарадње између држава чланица. Принцип слободе кретања подразумева слободу уласка на територију друге државе чланице Европске уније, слободу кретања унутар те територије као и право рада и настањивања.¹¹

Концепт слободе кретања доживео је одређене трансформације заједно са изменама које су се дешавале у оквиру европских интеграција. Његово значење у Уговору о оснивању Европске економске заједнице из 1957. године обухватало је слободу кретања радника у оквиру заједничког тржишта и њихово слободно настањивање на територији држава чланица Европске економске заједнице. Уговором о Европској унији закљученим у Мастрихту 1992. године, промовисано је грађанство Европске уније. Грађанство Уније, као једно супсидијарно право, гарантовано свим држављанима држава чланица, искључује дискриминацију и обезбеђује остваривање права слободног кретања и боравка на територији других држава чланица Европске

9 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 *acquis-a*“, 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, *Official Journal* L 176, 10. 7. 1999. Коначно, након проширења Европске уније 2004. године, државе више нису имале могућност да не примењују одређене одредбе шенгенских правних тековина.

10 *Single European Act*. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> 23. 3. 2017.

11 Жаклина Новичић, Слобода кретања људи у праву Европске уније, *Међународни проблеми*, 2003, 63. 1, стр. 57-88.

уније. Према Мастрихтском уговору, ограничавање овог права могуће је искључиво на основу услова предвиђених у самом Уговору.¹²

У позитивном законодавству Европске уније, правни основ слободе кретања садржан је у Уговору из Лисабона, тачније, у одредбама Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније (главе IV и V), које овај међународни инструмент обједињава.¹³

Према члану 3 став 2 Уговора о Европској унији:

1) „Унија ће пружити својим грађанима један простор слободе, безбедности и правде без унутрашњих граница, у коме ће бити осигурана слобода кретања људи у вези са одговарајућим мерама које се односе на контролу спољних граница, азила и имиграција, као и превенције и борбе против криминала”.

Према члану 21 ст. 1 и 2 Уговора о функционисању Европске уније, стипулисано је:

1) „Сваки држављанин Уније имаће право кретања и боравка слободно унутар територије држава чланица, које може бити предмет ограничења и услова утврђених у Уговорима и мерама усвојеним ради њиховог извршења.

2) Ако се акција Уније покаже оправданом ради постизања тог циља, а Уговори не предвиде потребна овлашћења, Европски парламент и Савет, делујући у складу са уобичајеном процедуром могу усвојити прописе у сврху олакшања извршења права наведеног у ставу 1.”

Слобода кретања и боравка унутар територије држава чланица детерминисана је у одређеним случајевима остваривањем права на слободно кретање радника. Као део слободе кретања људи, слобода кретања радника представља једну од четири гарантоване економске слободе унутар јединственог тржишта Европске уније. У одредби члана 45 Уговора о функционисању Европске уније, та слобода је стипулисана на следећи начин:

1) „Слобода кретања радника биће осигурана у оквиру Уније.

2) Таква слобода кретања повлачи укидање било какве дискриминације на основу држављанства између радника држава чланица у погледу запошљавања, накнада и других услова рада и запошљавања.

3) Она повлачи право, уз ограничења која се правдају на основу јавне политике, јавне безбедности или јавног здравља:

(а) да се прихвате актуелне понуде за запослење;

12 У одредби члана 20. Уговора о функционисању Европске уније (саставном делу Уговора из Лисабона), потврђује се право грађанства Европске уније установљено Уговором из Мастрихта.

13 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal* C 306/1, 17. 12. 2007. Уговор из Лисабона спојио је два правна режима успостављена Уговором о Европској унији из 1992. године и Уговором о Европској заједници.

(б) да се омогући слободно кретање унутар територије држава чланица у ту сврху;

(в) да се остане у држави чланици у сврху запошљавања у складу са одредбама које регулишу запошљавање држављана те државе прописане законом, уредбом или управним актом;

(г) да се остане на територији државе чланице након заснивања радног односа у тој држави, под условима који ће бити садржани у уредби коју буде донела Комисија.

1) Одредбе овог члана не односи се на запошљавање у јавним службама“.

Поред наведених одредби садржаних у Уговору из Лисабона, слобода кретања гарантована је и у одредби члана 45 Повеље о основним правима, према којој:

1) „Сваки држављанин Уније има право кретања и боравка слободно унутар територија држава чланица.

2) Слобода кретања и боравка може бити гарантована, у складу са Уговорима, држављанима трећих држава који су легално настањени на територији државе чланице”.¹⁴

Конечно, из јуриспруденције Европског суда правде произилазе одређења јемства слободе кретања. *Inter alia*, јуриспруденција потврђује да право грађанства Европске уније служи осигурању фундаменталног статуса држављана држава чланица, укључујући и слободу кретања која, као грађанско право, не може зависити од економског статуса појединца.¹⁵ Одредбе о грађанству Европске уније резидуелне су природе, што значи да се примењују у свим случајевима изузев у случајевима који су регулисани посебним одредбама о миграцијама. Ограничење овог права на националном нивоу или његово условљавање, не представља препреку за његову директну примену. Свако диспропорционално ограничавање грађанских права у законодавству Европске уније подлеже судском преиспитивању и корекцији у складу са одредбом члана 21 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.¹⁶

Примењиве мере везане за слободу кретања присутне су и у секундарном законодавству Европске уније. У том погледу, важна је Директива 2004/38 о праву држављана ЕУ и чланова њиховог породица на слободно кретање и боравак унутар територија држава чланица од 29. априла 2004. године.¹⁷

14 Charter of Fundamental Rights of the European Union, *Official Journal* C 326/391, 26. 10. 2012.

15 *Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Case C-184/99, Court of Justice, 20 September 2001, ECR I-6193; *Baumbast and R. v. Secretary of State for the Home Department*, Case, C-413/99, Court of Justice, 17th September 2002, ECR I-7091.

16 *Baumbast and R. v. Secretary of State for the Home Department*, Case, *op. cit.*, pp. 91, etc; Robert Shütze, *An Introduction to European Law*, University Press, Cambridge, 2015, p. 286.

17 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *Official Journal* L 158/77, 30. 4. 2004.

Директива кодификује постојећа правила садржана у до тада усвојеним актима Европске уније који уређују статус разних категорија лица (од радника самосталних и несамосталних делатности до студената и пензионера), а у циљу поједностављења остваривања слободе кретања и боравка на територији неке од држава чланица Уније.¹⁸ Према одредбама Директиве, сваки држављанин држава чланица Европске уније има право да прелази унутрашње границе Европске уније без строгих формалности које су предвиђене за странце, односно има право на боравак до три месеца на територији прихватне државе чланице Европске уније уз поседовање важећег идентификационог документа (личне карте или пасоша), без обавезе да тражи боравишну дозволу или да поседује улазну/излазну визу. Према Директиви, ова категорија лица није у обавези да поседује посао и одговарајућа материјална средства. Наведена правила не примењују се и на чланове породице држављана држава чланица Европске уније који са њима путују и од којих држава пријема може (или не мора) захтевати визу за боравак до три месеца (*short-stay visa*).¹⁹ За дужи боравак од три месеца на територији државе чланице Европске уније, Директива прописује услове за одређене категорије лица и чланове њихових породица у погледу слободе кретања у сврху запослења, права боравка и права останка у држави пријема по престанку запослења. Држављани Европске уније који остану пет година непрекидно на територији друге државе чланице стичу право на стални боравак. Стални боравак представља истински инструмент за интеграцију у друштвену заједницу државе пријема, јер се њиме, у складу са забраном дискриминације на основу држављанства, сви грађани Уније и чланови њихових породица изједначавају у правима са држављанима државе пријема (тзв. национални третман).²⁰ Директива потврђује да ово право једном стечено не би

18 У циљу остваривања политичких и економских циљева интеграције, Европска заједница је од почетка деведесетих година прошлог века, донела низ акта којима је омогућила слободу кретања и боравка лицима која се нису могла сврстати у обичне раднике (нпр. за запослени и samozапослени који су се престали бавити професионалном делатношћу а који уживају пензијска права, студенти и остале категорије лица које ово право нису уживала на основу до тада усвојених правних аката Заједнице). Видети: Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity, *Official Journal* L 180, 13. 7. 1990; Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students, *Official Journal* L 180, 18. 12. 1993; Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence. *Official Journal* L 180, 13. 7. 1990.

19 Од чланова породице који нису држављани државе чланице тражи се само улазна виза у складу са Уредбом 539/2001 која утврђује листу земаља чији држављани морају или не морају имати визу. Евентуално, прибављање визе може бити одређено унутрашњим правом државе чланице. У смислу предметне Директиве, поседовање дозволе боравка за члана породице грађанина Уније, ослобађа те чланове од обавезе прибављања визе. Видети: Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *Official Journal* L 81, 21. 3. 2001.

20 Чланови породице грађана Европске уније који немају држављанство држава чланица, уживају општу међународну заштиту према одредби члана 7 Повеље о основним људским правима и слободама, и одредби члана 8. Европске конвенције о људским правима.

требало бити ничим условљено. Евентуална ограничења могу произићи из разлога јавног реда, јавне сигурности или јавног здравља.²¹ Ради обезбеђења основне социјалне заштите која је предуслов за остваривање слободе кретања, у Европској унији донети су посебни правни акти: Уредба 1408/71 од 14. јуна 1971. године, Уредба 883/2004 од 30. априла 2004. године, о координацији система социјалног система обезбеђења и Уредба 465/2012 од 22. маја 2012. године, о измени Уредбе 883/2004 и Уредбе 987/2009 о утврђивању поступка спровођења Уредбе 883/2004.²² Поред тих, Европска унија је донела и низ других аката неопходних за координацију различитих националних система социјалног осигурања.

НАЧЕЛА ШЕНГЕНСКОГ РЕЖИМА

Успостављање шенгенског режима међудржавне сарадње претпоставља примену следећих начела:

- 1) укидање граничних контрола на унутрашњим границама и увођење контрола на спољашњим границама;
- 2) поштовање прописаних услова за прелажење спољних граница и општих правила и поступака контроле;
- 3) поштовање заједничке визне политике;
- 4) јачање полицијска и правосудне сарадње;
- 5) успостављање и развој Шенгенског информационог система (SIS)

Примена шенгенских начела у пракси, значи остваривање циљева шенгенског режима. Тако, са применом првог начела које се односи на укидање граничних контрола на унутрашњим границама, остварују се различити облици сарадње између држава чланица у сврху увођења контроле и надзора на спољним границама Уније. Европски систем интегрисаног управљања границама у том погледу има велики значај, јер се његовим успостављањем,

21 Предметна Директива предвиђа нешто строжије критеријуме у односу на Уговор о ЕУ под којима се грађанима Уније и члановима њихових породица могу одобрити рестриктивне мере забране уласка или протеривања. У том погледу, Директива је заменила Директиву 64/221/EEZ. Видети: Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, *Official Journal L* 56, 4. 4. 1964.

22 Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, *Official Journal L* 149, 05. 7. 1971; Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, *Official Journal L* 166, 30. 4. 2004; Regulation (EU) No 465/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 Text of relevance to the EEA and to the EU/Switzerland Agreement, *Official Journal L* 149, 8. 6. 2012.

с једне стране, омогућава пропустљивост граница које постају неприметне за сва легитимна кретања људи, роба, услуга и капитала, а са друге стране њиме се дижу несавладиве препреке за све илегалне активности које би претиле безбедности Европске уније. Укидање граничне контроле на унутрашњим границама и њихова замена за контролу на спољним границама отуд има двоструки циљ, и то постизање вишег степена безбедности, а истовремено и остваривање четири фундаменталне слободе које су дубоко уткане у темеље саме Европске уније.²³

С обзиром на значај очувања безбедности спољних граница Европске уније, примена другог начела шенгенског режима намеће се као објективна нужност. Наиме, шенгенски режим претпоставља поштовање прописаних услова за прелазење спољних граница и општих правила и поступака контроле. За остварење поменутог начела Европска унија развила је одговарајуће капацитете и прихватила је одговарајуће процедуре контроле, као и стандарде добре праксе.²⁴

Примена процедура контроле и надзора границе, као и стандарда добре праксе обухвата *per se* примену трећег начела шенгенског режима по којем је поштовање заједничке визне политике од интереса за све државе чланице будући да визна политика представља део имиграционе политике Европске уније и унутрашњих политика држава чланица шенгенског режима. У том смислу, Европска унија је утврдила јединствене критеријуме које државе изван зоне шенгенског подручја морају да задовоље да би њихови држављани могли улазити на територију Европске уније без виза (тзв. бела шенгенска листа),²⁵ односно са визама (тзв. црна шенгенска листа).²⁶ Таква пракса није била јединствено прихваћена од свих држава чланица Уније. Велика Британија представља у том погледу најбољи пример. Та држава због традиционалних односа са земљама Комонвелта (*Commonwealth*), није учествовала

23 Након усвајања Шенген *aquis*-а у правне оквире Европских заједница, Комисија је проценила да је сазрела ситуације 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.

24 Љиљана Дапчевић, 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, стр. 175–193.

25 Ступањем на снагу Споразума о визним олакшицама и реадмисији између Европске уније и Србије од 1. јануара 2008. године, отпочела је нова фаза у активностима Републике Србије усмереним на пуну либерализацију визног режима. Иначе, Србија је стављена на тзв. „белу шенгенску листу“ 2009. године, чиме су грађанима Србије укинуте визе за путовање у државе чланице шенгенског система.

26 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. Одлука о преласку треће земље са „црне листе“ на „белу листу“ јесте дискрециона одлука Савета Европске уније.

у поступцима издавања виза. И поред овог изузетака, јасно је да начело о поштовању стандарда визне политике представља ефикасно средство за отклон илегалних улазака и активности у државама чланицама Европске уније.²⁷ Њиме се успостављају извесна заједничка правила о визном режиму, али и сарадња између органа надлежних за контролу преласка спољне границе Уније.²⁸

У вези са трећим начелом јесте и четврто начело шенгенског режима које је повезано са растом криминалитета у о оквирима Европске уније након увођена јединственог тржишта. Наиме, управо јачање јединственог тржишта Европске уније довело је до екстензивирања различитих облика прекограничних кривичних дела, због чега су државе чланице успоставиле прошириве сарадњу у области унутрашњих послова и правосуђа (од размене информација до предузимања конкретних превентивних и репресивних мера).

У циљу развоја техничке сарадње и подршке, те отклањања ризика по националну безбедност, државе чланице Европске уније обавезале су се да инсталирају „Шенгенски информациони систем“ (*Schengen Information System* – SIS), средство техничке помоћи које омогућава аутоматизовану размену података између надлежних државних органа држава чланица. Успостављање и развој тог информационог система представља посебно начело шенгенског режима.²⁹

27 Државе које претендују да уђу у шенгенско подручје морају бити способне да ефикасно контролишу илегалне миграције сопствених грађана и странаца који пролазе кроз њихову територију на путу за Европску унију. Овај проблем обухвата више аспеката – од трговине људима, шверца мигрантима – до питања реадмисије. Видети: Владимир Гречић (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006, стр. 8.

28 Уско повезано са јединственим правилима за визни режим јесу правила о давању азила. С тим у вези, државе чланице Европске уније (Белгија, Данска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија и Велика Британија), закључиле су 5. јуна 1990. године, тзв. Даблинску конвенцију. Њој су касније приступиле Аустрија, Шведска и Финска. Иако нису биле чланице Европске уније, Норвешка и Исланд закључиле су споразуме о примени правила из Даблинске конвенције 2001. године. Данска, Швајцарска и Лихтенштајн имају посебне уговорне третмане у погледу примене ове Конвенције. Видети: *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, Official Journal C 254, 19. 8. 1997*; Даблинска конвенција ревидирана је 2003. године (Даблин II). Видети: *Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal L 50/1, 25. 2. 2003*; Нове измене Даблинске конвенције (Даблин III), уследила 2013. године, су на иницијативу Комисије ЕУ. Видети: *Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council 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 (recast), Official Journal L, 180/31, 29. 6. 2013.*

29 „Шенгенски информациони систем“ обухвата размену података који *inter alia*, обухватају податке који се односе на хапшења лица у циљу екстрадиције; странце који су од власти евидентирани за непожељне; нестала лица или лица која у интересу своје личне заштите или ради спречавања претњи, треба привремено да буду смештена на безбедно место или им је

Из наведене анализе, могуће је закључити да безбедност граница не значи само укидање унутрашњих и успостављање контроле спољних граница, већ значи и отклањање свих безбедносних ризика повезаних с тим процесом, који може обухватити реалне безбедносне претње као што су међународне криминалне активности, илегалне имиграције и масовне злоупотребе права на азил.³⁰ С обзиром да Европска унија стално развија и допуњава постојеће капацитете, уводи нове процедуре и стандарде, то за последицу може имати промену и проширење установљених шенгенских правних тековина као дела области правосуђа, безбедности и правде значајних за процес европских интеграција.³¹

ДРЖАВЕ ЧЛАНИЦЕ ШЕНГЕНСКОГ РЕЖИМА

Државе чланице Европске уније, као и одређени број држава ван Европске уније (пре свих, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн и Швајцарска које су чланице ЕФТА)³², испуњавају обавезе из „Шенген aquis-a“.³³ Основ за испуњавање ових обавеза налази се у приступним инструментима које су државе потписале следећим редоследом: Француска, Немачка, Белгија, Холандија и Луксембург – 19. јуна 1990. године; Италија – 27. новембара 1990. године;

потребна привремена полицијска заштита; сведоке и лица позвана на суд због учињеног кривичног дела, лица којима треба да се уручи судска пресуда или лица којима треба да се уручи захтев за упућивање на издржавање казне лишења слободе; лица и возила у циљу обезбеђења надзора или контроле, као и предмете који служе као доказ у кривичном поступку или су предмет заплене.

30 Са најновијом мигрантском кризом која је погодила државе Европске уније и земље Западног Балкана, тзв. Даблинска правила о критеријумима и механизмима давању азила привремено су суспендована. Генерално, њихова примена доведена је у питање прво пресудама и мишљењима судова и различитих тела за заштиту људских права, а након тога и одлуком држава чланица ЕУ да се изврши прерасподела имиграната према квотама. Видети: Ирис Бјелица Влајић, Избегличка криза и Шенгенски систем, *Војно дело*, 2016, бр. 2, стр. 49–56.

31 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.

32 Норвешка, Исланд и Лихтенштајн, као чланице Европске слободне трговинске асоцијације (*European Free Trade Association* – ЕФТА), истовремено су и чланице Европског економског простора (*European Economic Area* – ЕЕА) који обухвата 27 држава чланица Европске уније (без Хрватске, чије приступање у чланство је у току). ЕЕА је настао на основу споразума закљученог 1. јануара 1994. године, између ЕФТА и Европске уније, како би се омогућило чланицама ЕФТА да учествују у јединственом тржишту, без да морају приступити Европској унији. Швајцарска је као чланица ЕФТА, остала ван ЕЕА, али је повезана специјалним уговорним аранжманима са Европском унијом.

33 Погодности из Шенгенског уговора користе државе које нису чланице Европске уније – пут Андоре, Монака, Сан Марина и Ватикана, као становници Гренланда и Фарских острва.

Португалија и Шпанија – 25. јуна 1992. године; Грчка – 6. новембра 1992. године; Аустрија – 28. априла 1995. године; Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска – 19. децембара 1996. године; Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Летонија, Литванија, Естонија, Малта, Кипар и Словенија – 1. маја 2004. године; Швајцарска – 26. октобра 2004. године; Лихтенштајн – 28. фебруара 2008. године; Румунија и Бугарска – 1. јануара 2007. године, и Хрватска – 1. јула 2013. године. Међутим, Румунија, Бугарска, Хрватска и Кипар, иако чланице Европске уније, још увек нису испуниле све услове за имплементацију шенгенских правних тековина. Изузетак представљају још и Велика Британија и Ирска које, због сопствених унутрашњих разлога у претходном периоду нису имале политичку вољу да им приступе. Иако нису потписнице Шенгенског уговора, нити су учествовале у контроли спољних граница Уније, те земље партиципирају у полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, затим у борби против илегалне трговине наркотицима и у Шенгенском информационом систему. Посебан статус у контексту шенгенских правних тековина има и Данска, која је задржала право изузећа у погледу примене нових мера у области правосуђа и унутрашњих послова.

КОНТРОЛА СПОЉНИХ ГРАНИЦА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У сврху спровођења шенгенског режима, Европска унија усвојила је низ правних аката који садрже одредбе о контроли спољних граница, азила и имиграција, а државе чланице су се обавезале да своје унутрашње законодавство хармонизују са овим прописима (на пример, доношењем закона у области контроле преласка државних граница, закона о странцима, закона о полицији, закона о тајности података, закона о азилу, и др.). Уз наведено, државе чланице преузеле су и обавезу да поштују основна начела шенгенског режима на основу билатералних споразума закључених са другим државама које нису чланице тог режима. Како се круг држава чланица Европске уније не поклапа са кругом држава које су прихватиле шенгенске правне тековине, „шенгенске границе“ се не поклапају са спољним границама Европске уније. Но, без обзира на ову чињеницу, државе шенгенског режима постижу различите врсте међусобних споразума у сврху обављања контроле државних граница и пограничног промета који се преко тих граница одвија.

Контрола спољних граница Европске уније и држава чланица шенгенског режима концентрисана је на граничне провере (*border checks*) и гранични надзор (*border surveillance*). Граничне контроле лица која прелазе границу подразумевају провере које се спроводе на овлашћеним граничним прелазима. Провере укључују не само верификацију путних исправа и других услова који регулишу улазак, боравак, рад и излазак са територије, већ и процену ризика који постоји због оправданих претњи по националну без-

бедност и јавне политике у државама чланицама шенгенског режима. Такве провере такође се изводе на возилима и објектима у власништву лица која прелазе границу. Уз поменуте граничне провере обавља се и гранични надзор који је значајан део граничне контроле у простору између овлашћених граничних прелаза.

Гранични режим шенгенског подручја регулисан је Општим приручником (*Common Manual*), који је усвојио извршни комитет формираног на основу Конвенције о спровођењу Шенгенског уговора. Тај акт садржи одредбе о начелима и процедури преласка границе, службеницима овлашћеним да врше контролу преласка границе, категоријама лица која прелазе границу (држављанима држава чланица, странцима који имају легални боравак у другој држави чланици, статутарним избеглицима и лицима без држављанства, бродоломницима, пилотима, дипломатским представницима, радницима, туристима, припадницима мањина, азиланцима, и др.). Општи приручник садржи још и одредбе о поступку издавања виза на граничним прелазима, као и одредбе о поступку одбијања уласка на територију држава чланица.³⁴

Савет Европске уније усвојио је 17. јануара 2002. године, документ под називом „Шенгенски каталог“ (*Schengen Catalogue*). Тај акт садржи препоруке и најбољу праксу држава чланица у спровођењу „Шенген *aquis-a*“. Каталог даје детаљна објашњења о обавезама држава које су део шенгенског режима, као и упутства државама које су се кандидовале за улазак у његово чланство. У том смислу, Каталог није правно обавезујући акт, али садржи корисна тумачења, савете и објашњења у вези с применом најбоље праксе која се *inter alia* односи и на суштински важан концепт „управљања границом“ (интегрисани безбедносни модел који обухвата надзор граница, проверу лица која прелазе границу било да долазе из трећих држава, држава порекла или држава транзита, међународну и билатералну сарадњу и предузимање одговарајућих мера на спољним границама и унутар територија држава).³⁵

ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ ДРЖАВНИМ ГРАНИЦАМА

Генерално узевши, „интегрисано управљање државним границама представља савремени систем безбедности 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 свих облика испољавања прекограничног организованог кри-

34 *Common Manual, Official Journal C 313/97, 16. 12. 2002.*

35 *EU Schengen Catalogue, Council of the European Union, General Secretariat, Brussels, 28 February 2002.*

минала³⁶. Из наведене појмовне детерминације произилази најпре да интегрисано управљање границама подразумева институционалну контролу граница којом се омогућава слобода кретања људи и роба, а потом и контролу која је усклађена са унутрашњим и међународним правним стандардима у области превенције од прекограничног организованог криминала.

У праву Европске уније, интегрисано управљање границом (*Integrated Border Management* – ИВМ), подразумева уређену сарадњу свих служби присутних на граничним прелазима (унутрашњих граничних служби, међудржавних граничних служби и међународних служби), као и других државних органа и институција у циљу постизања отворености границе за слободно кретање лица и роба, као и у циљу затворености граница за све криминалне и друге активности које угрожавају стабилност Европске уније.³⁷

Иницијативу за увођење тог концепта изнео је Савет за правосуђе и унутрашње послове Савета Европске уније на неформалном састанку одржаном у Тампереу 2006. године, када су изложене основне идеје о „Стратегији управљања границама“.³⁸ У наведеном документу утврђено је да Европска унија треба да развије систем интегрисаног управљања спољним границама који би био у стању да се ефикасно носи са свим могућим безбедносним изазовима.³⁹

Концепт интегрисаног управљања границом формулисан је на састанку Савета за правосуђе и унутрашње послове Савета Европске уније у Бриселу 4. и 5. децембра 2006. године. Тада су усвојени закључци у којима је разрађен овај концепт у оквиру пет димензија, и то:

- 1) „Граничне контроле (провере и надзора), укључујући релевантну анализу ризика и криминалистичку оперативну аналитику;
- 2) Откривања и истрага „прекограничног криминала“ у координацији са свим надлежним државним органима;
- 3) Четворослојног модела контроле приступа како је дефинисано у Шенгенском кодексу о границама, који укључује:
 - Мере у трећим државама;
 - Сарадњу са суседним државама;
 - Граничну контролу;

36 Синиша Достих, *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу, дисертација*, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 9–10.

37 За еволуцију концепта интегрисаног управљања границама видети: L. Corrado, *Negotiating the EU External Border?*, in: T. Balzacq, S. Carrera (eds), *Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future* Ashgate, Hampshire, 2006, pp. 183–204.

38 *Development of the EU's Integrated Management System for External Borders: Border Management Strategy*, 7 September 2006, Informal JHA Ministerial Meeting Tampere, 20–22 September 2006.

39 *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006.

• Контролне мере унутар подручја слободног кретања, укључујући и повратак.

1) Интер-ресорне сарадње у управљању границом која укључује сарадњу пограничних служби, царина, полиције, служби државне безбедности, агенција, и других надлежних тела;

2) Координације и кохерентности на националном и транснационалном нивоу⁴⁰.

У циљу легислације наведеног концепта, Европска унија је усвојила Шенгенски кодекс о границама (*Schengen Borders Code*).⁴¹ Кодекс садржи дефиницију „спољних граница“ и правила о њиховој контроли, као и стандарде о спровођењу граничних провера на унутрашњим границама. Овај акт Европске уније има за циљ обезбеђење сигурности граница кроз систематизовану и ефикасну контролу илегалних миграција и организованог криминала, што *per se* претпоставља широку сарадњу надлежних служби унутар и ван држава чланица.

Такође, важан акт за ефикасно и интегрисано управљање границама јесте и Практични приручници за граничаре (*Schengen Handbook*), који садржи опште смернице најбоље праксе и адекватне препоруке о вршењу граничних контрола.⁴²

С обзиром на наведено, јасно је да главна претпоставка за остварење концепта „интегрисаног управљања границом“ јесте сарадња надлежних државних органа заснована на начелу међусобне солидарности која између осталог обухвата примену позитивних прописа и стандарда добре пословне праксе кроз примену оперативних мера граничне контроле и надзора уз антиципацију сарадње са одговарајућим агенцијама и телима Европске уније попут Европске агенције за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders – FRONTEX*).⁴³

40 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2768th Council Meeting, Brussels, 4–5 December 2006, *Press Release*, 15801/06

41 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, 13. 4. 2006.

42 Commission Recommendation establishing a common Practical handbook for border guards (*Schengen handbook*) to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons, C(2006) 5186 final. За амандмане видети: *Commission Recommendations*, C(2008)2976, C(2009)7376, C(2010)5559, C(2011)3918, C(2012)9330, C(2015) 3894.

43 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, *Official Journal* 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, *Official Journal* 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

Европска агенција FRONTEX основана је ради координације оперативних активности не само на територији држава чланица, већ и на територији трећих држава у циљу обезбеђења спољних граница Уније. С обзиром да се границе шенгенског режима проширују и ван граница Уније, интегрисано управљање границама претпоставља и одговарајући регионални приступ усклађен са регионалним програмима, као што је, на пример, програм CARDS.⁴⁴

Узимајући у обзир напред наведене чињенице, произилази да је систем интегрисаног управљања спољним границама постао значајно средство за очување националне безбедности држава чланица Европске уније, али и свеукупне европске безбедности у оквирима шенгенског подручја.⁴⁵

СРБИЈА И ШЕНГЕНСКИ РЕЖИМ

Према Лисабонском уговору, Европска унија врши контролу својих спољних граница кроз постепено увођење јединственог режима управљања границама. Савет Уније је надлежни орган који мериторно одлучује да ли држава која претендује за приступ у чланство испуњава све потребне услове у погледу укидања граничних контрола. У том смислу, Савет је слободан да након извршене провере донесе одговарајућу одлуку о примени појединих делова „Шенген aquis-a“. Међутим, у пракси постоји одређена подозривост старих чланица Уније у погледу способности држава претендената да очувају безбедност њених спољних граница. Иако је законодавство Србије у области контроле спољних граница углавном усклађено са правом Европске уније, тај правни оквир није у потпуности испратио сва пропратна правна правила и правне стандарде.⁴⁶ Са датумом пријема Србије у Европску

European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, *Official Journal* L 189/93, 27. 6. 2014.

44 Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC, *Official Journal* L 306, 7. 12. 2000.

45 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.

46 У оквиру поступка визне либерализације, Србија је усвојила низ закон у области безбедности граница у циљу усклађивања са стандардима Европске уније. Видети: Закон 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,

унију, Србија неће аутоматски постати део шенгенског режима, већ ће морати постепено да се усклађује са условима које овај режим поставља пред државе чланице. Примена правила и правних стандарда шенгенског режима омогућиће Србији одређене погодности у вези примене мера, механизма и техничких решења управљања спољним границама. Коначну одлуку о приступању Србије шенгенском режиму донеће Савет у складу са његовим компетенцијама.

Узимајући у обзир чињеницу да се Србија граничи са Мађарском, 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.⁴⁷ Поред тога, Србија ће морати да обезбеди ефикасан малогранични саобраћај на својим спољним копненим границама у складу са правним тековинама Европске уније.⁴⁸

Сходно Смерницама за интегрисано управљање границама Западног Балкана које је у форми радног документа донела Европска комисија у октобру 2004. године, државе Западног Балкана преузеле су обавезу да предузимају мере за очување безбедности граница, и то на централном, регионалном и локалном нивоу (од контроле лица и превозних средстава, до увоза и извоза роба).⁴⁹ У складу са тим смерницама (и каснијом њиховом допуном из 2007. године),⁵⁰ државе Западног Балкана развиле су сарадњу на локалном националном, регионалном и међународном нивоу између др-

104/2013; Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.

47 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.

48 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, *Official Journal*, L 405/1, 30. 12. 2006.

49 Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, European Commission, Geneva, October 2004, Internet: http://www.europa.eu.int/enlargement/cards/pdf/publications/ibm_guidelines.pdf

50 Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, European Commission (updated version), January 2007. Internet: http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEVzEA19pYXe4ATbNXNy0A;_ylu=X3oDMTEybzfubjVhBGNvbG8DYMxYxBHBvcwMxBHZ0aWQDQjM2MjRfMQRzZWMDc3I-/RV=2/RE=1490749312/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.legislationline.org%2fdocuments%2fid%2f16809/RK=0/RS=VrGYVl.sZNBu4hmaEtv.UKfh_U-

жавних служби и агенција надлежних за успостављање интегрисаног система управљања границама. Иако није спорно да је Србија у претходном периоду остварила поменути сарадњу, за њу и даље остаје отвореним питање унапређења техничких и административних капацитета који би могли довести до већег степена ефикасности и ефикасности интегрисаног управљања границама.⁵¹ Тако, и поред чињенице да је Србија успела да успостави ефикасан систем за контролу миграција и оперативни рад на граничним прелазима (на пример, биометријски систем за аутоматско препознавање отисака прстију (*Automated Fingerprint Identification System – AFIS*) и систем за идентификацију слике лица (*Face Image Identification System – FIIS*), те да су њени гранични прелази увезани у централни информациони систем за „прву линију“ контроле, а они важнији су опремљени и са опремом за „другу линију“ контроле (*Projectina Docubox*), Србија није успела да прошири капацитете који се односе на повезивање свих граничних прелаза са Интерполовом базом података и европским системом размене биометријских података (*European Dactyloscopy – EURODAC*).⁵² Технички и административни капацитети којима тренутно располаже гранична полиција нису довољни за пуну имплементацију „Шенген aquis-a“, па ће се њихово јачање спроводити у складу са Акционим планом за Поглавље 24 који представља главни стратегијски оквир за деловање Владе Србије, Министарства унутрашњих послова и других надлежних министарстава и органа.⁵³

Уз наведено, за ефикасно управљање границама Србија ће морати значајно унапредити људске ресурсе и развити информациону инфраструктуру која би била у складу са Шенгенским информационим системом друге гене-

51 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 спровode 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.

52 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, *Official Journal L* 180, 29. 6. 2013.

53 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.

рације (*Schengen Information System Second Generation – SIS II*).⁵⁴ Шенгенски информациони систем служи очувању јавног реда и безбедности држава чланица, али и остваривању слободе кретања. Шенгенски информациони систем друге генерације представља и један од најважнијих фактора у процесу интеграција будући да се помоћу њега пружају техничка помоћ и аутоматизована размена информација о несталим, праћеним и траженим лицима за којима је издат европски налог за хапшење (*European Arrest Warrant*). Потом, помоћу њега врши се размена биометријских података о лицима и информација о украденим или изгубљеним возилима и предметима као што су, примера ради, лична документа, документа о регистрацији возила, подаци о путницима, и др.⁵⁵ Систем је састављен од три компоненте: Централног система, Националних система и комуникационој мрежи између ова два система. Општа претпоставка за адекватно функционисање Шенгенског информационог система друге генерације јесте сарадња држава чланица, било да се ради о преносу информација, провери записа, заузимању става везано за разматрану ствар или поштовању прописаних рокова.⁵⁶

Развој анализе ризика такође представља обавезу Србије у наредном периоду будући да је та анализа везана за способност управљања државним границама. У том смислу, очекивано је оснивање централних и регионалних

54 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), *Official Journal L* 381/4, 28. 12. 2006.

55 Србија није ускладила у потпуности 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, *Official Journal L* 261/24, 6. 8. 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*), *Official Journal L* 105, 13. 4. 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*), *Official Journal L* 243/1, 15. 9. 2009.

56 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.

јединица за анализу ризика на основу европских стандарда попут Заједничког интегрисаног модела анализе ризика који је развила Европска агенција за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders – FRONTEX*).⁵⁷ Анализа ризика коју спроводи та европска агенција (*Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM*), подразумева предикцију трендова у области политике, економије, социјалног старања, права, технолошког развоја, заштите животне средине који могу допринети сигурности спољних граница. Анализом ризика на стратешком и оперативном плану, ова институција делује превентивно у погледу сузбијања пограничног криминала (*Early Warning System – EWS*). Анализа ризика на стратешком нивоу садржи информације граничних служби Европске уније и трећих држава, податке Европске комисије, Европске полицијске службе (*European Police Office – EUROPOL*), Статистичке канцеларије Европске Уније (*Directorate-General of the European Commission – EUROSTAT*), информације других међународних организација и мрежа попут Јединице за анализу ризика (*Risk Analysis Unit – RAU*) и Мреже за анализу ризика Европске агенције за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније (*Frontex Risk Analysis Network – FRAN*), Западнобалканске мреже за анализу ризика (*Western Balkans Risk Analysis Network – WB RAN*), са којом Србија иначе има успостављену сарадњу, као и Мреже за анализу ризика на источним границама (*Eastern Borders Risk Analysis Network – EB RAN*), преко којих се остварује сарадња са надлежним службама држава чланица.

Полазећи од чињенице да Европска агенција FRONTEX координира, спроводи и оцењује заједничке операције држава чланица на спољним границама Европске уније, да анализира обавештајне податке о стању на овим границама, те да потом спроводи и одговарајућа истраживања, агенција има помоћну улогу будући да помаже државама у превенцији дела организованог криминала. Поред тога, Европска агенција FRONTEX обезбеђује тимове за реаговање у кризним ситуацијама (*European border Guard Teams – EBGT*) и тимове за брзе интервенције (*Rapid Border Intervention Teams – RABITs*).⁵⁸ Србија на том плану мора унапредити сарадњу са овим тимовима, као и са Агенцијом за европску граничну и обалску стражу (*European Border and Coast Guard – EBCG*) која је настала са проширењем надлежности Европске агенције FRONTEX узрокованог негативним безбедносним ефектима акту-

57 Од када је потписала Радни аранжман са Европском агенцијом за управљање и оперативну сарадњу на вањским границама Европске уније (ФРОНТЕКС), 2009. године, Србија учествује као посматрач у заједничким операцијама које ова Агенција организује. Видети: Бојан Јанковић, Владимир Цветковић, Место и улога ФРОНТЕКС-а у спровођењу нове политике граничне безбедности Европске уније, *Европско законодавство*, 2016, бр. 56–57, стр. 265–276.

58 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, *Official Journal L* 199, 31. 7. 2007.

елне мигрантске кризе.⁵⁹ Уз то, Србија мора унапредити и оперативну сарадњу са Европском патролном мрежом (European Patrol Network – EPN), Европским централним регистром расположиве опреме (Central Record of Available Tehnical Equipment – CRATE)⁶⁰ и Визним информативним системом (European Union Visa Information System – VIS).⁶¹ С обзиром да је мигрантска криза покренула низ питања која се тичу националне, али и укупне европске безбедности, Србија ће морати предузети одговарајуће мере у склопу заједничких мера које Европска унија предузима у циљу спречавања илегалних прелазака спољних и државних граница алтернативним путевима, (на пример, на граници са Бугарском, Македонијом, Косовом и Метохијом, Црном Гором и Босном и Херцеговином). Те мере могу обухватити постављање физичких баријера односно увођење електронског надзора на граници.⁶² У том смислу, Србија ће морати да предузме кораке за придруживање мрежи Европског система за екстерни надзор граница (The European Border Surveillance System – EUROSUR),⁶³ као и за укључивање у активности Центра за информисање, дискусију и размену у вези са границама и имиграцијом (Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration – CIREFI), који се налази у саставу Европске агенције FRONTEX у оквиру које обавља функцију дистрибутера података

59 Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *Official Journal* L 251/1, 16. 9. 2016.

60 Европски централни регистар расположиве опреме основан од стране Европске агенције за управљање и оперативну сарадњу на спољним границама Европске уније стављен је у функцији граничне контроле и надзора спољних граница и заједничких операција које предузимају државе чланице (на пример у току 2007. године, предузете су две операције: Хермес и Посејдон).

61 У Србији је издавање виза и спровођење визне политике у надлежности Министарства спољних послова, које сарађује са Министарством унутрашњих послова – Управом граничне полиције и Безбедносно-информативном агенцијом. Послови контроле законитости поступка издавања виза у надлежности су Министарства унутрашњих послова. У Европској унији почев од 25. септембра 2014. године, посебан акценат се ставља на исправно функционисање Визног информационог система за државе Западног Балкана. Видети: Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), *Official Journal* L 213, 15. 6. 2004. У циљу постизања усаглашености са EУ Visa Codom, Србија мора у наредном периоду обезбедити повезивање свих дипломатско-конзуларних представништава у Визни информациони систем, као и свих граничних прелаза и полицијских управа.

62 Србија има обавезу да поштује Споразум о интегрисаном управљању административном линијом (ИВМ) 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* no. 473.

63 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.

о легалним и илегалним имиграцијама, о спречавању трговине људима и о промету лажним путним исправама.⁶⁴

Акционим планом за поглавље 24, као и Националним програмом за интеграцију Републике Србије Еворпску унију, предвиђено је доношење Стратегије и Акционог плана за интегрисано управљање границом. Будући да Србија од 2006. године спроводи Стратегију интегрисаног управљања границом, која је до усвајања стратешког документа из 2017. године била углавном усклађена са концептом интегрисаног управљања границама садржаним у Смерницама за интегрисано управљање границама Западног Балкана, остаје јој обавеза имплементације актуелне Стратегије засноване на петодимензионалном нивоу, онако како је то Савет за правосуђе и унутрашње послове Савета Европске уније својевремено дефинисао у својим закључцима 2006. године.⁶⁵

С обзиром да унапређење ефикасности и интегрисаног управљања границама захтева одговарајућа финансијска средства, Србија ће у наредном периоду морати посветити више рачуна и овом питању користећи погодности које омогућавају претприступни фондови Европске уније у овој области.⁶⁶ Једино тако биће могуће остварити опште циљеве Стратегије који обухватају ефикасно и ефективно интегрисано управљање границом уз оснаживање сарадње на свим нивоима и јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби. Такође, једи-

64 Council Conclusions of 30 November 1994 on the organisation and development of the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi), *Official Journal C* 274, 19. 9. 1996.

65 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. Видети: Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 11/2006; Наведени документ није био у складу са ЕУ концептом из 2006. године, о интегрисаном управљању границом. Видети: Извештај о скринингу Поглавља 24, Комисија МД 46/14, 15. 5. 2014. У консултацији са експертима Европске уније, Влада Србије усвојила је нацрт нове Стратегије за интегрисано управљање границом у новембру 2012. године. Видети: „Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2012; Међутим, и ова Стратегија остала је на линији Смерница за Западни Балкан, те није пратила петодимензионални концепт Европске уније о интегрисаном управљању границама из 2006. године, због чега се приступило изради нове Стратегије заједно са Акционим планом чија је евалуација уследила у децембру 2015. године. Видети: *Акциони план за Поглавље 24*, Влада Републике Србије, Београд, 1. 3. 2016, стр. 77; У најновијом Стратегији из 2017. године, наводи се да Република Србија са циљем даљег усклађивања интегрисаног управљања границом овом Стратегијом преузима концепт који је заснован на документима Савета Европске уније из 2006. године, број 13926/3/06 од 21. новембра 2006. године, и број 15628/06. Видети: Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 9/2017; IBM Strategic deliberations, Document No 13926/3/06 REV 3 FRONT 207 COMIX 826, 21 November 2006; Council Conclusions on Integrated Border Management, Document No 15628/06 REV 1 FRONT 229 COMIX 982, 29 November 2006.

66 Европска унија преко PHARE, CARDS и IPA претприступних фондова финансира активности у овој области за земље кандидате за приступ ЕУ.

но тако биће могуће остварити и посебне циљеве Стратегије који ће бити имплементирани накнадно кроз усвајање Акционог плана (на пример, jaчањем административних, оперативних и техничких капацитета граничне контроле и надзора, откривањем и сузбијањем прекограничног криминала, применом четворослојног модела приступа контроле којег чини скуп комплементарних мера почев од контроле слободе кретања, граничне, инспекцијске и царинске контроле, сарадње са суседним земљама и међународним организацијама, до предузимања мера у трећим земљама, међуагенцијске сарадње и координације активности са земљама чланицама, институцијама и другим агенцијама и телима Европске уније).

Доследна примена Стратегије о интегрисаном управљању границом уз друге стратешки важне документе које је Србија донела последњих година, као што су, на пример, Национална стратегија за борбу против корупције,⁶⁷ Стратегија за борбу против организованог криминала,⁶⁸ Стратегија за борбу против трговине људима,⁶⁹ Стратегија за управљање миграцијама,⁷⁰ и Стратегија супротстављања илегалним миграцијама,⁷¹ јасан су показатељ европским партнерима да је Србија спремна да допринесе унапређењу правосуђа, слободе и безбедности у региону и да је поуздан партнер Европској унији у контроли њених граница. Ефикасно и интегрисано управљање границама важан је безбедносни фактор за регион Западног Балкана, али и за Европу у целини, а уједно је од изузетне важности и за процес приступања Србије Европској унији.

ЛИТЕРАТУРА

1. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande, Sarrebruck, 13 juillet 1984. Интернет: http://www.cvce.eu/en/obj/accord_entre_la_france_et_la_rfa_relatif_a_la_suppression_graduelle_des_controls_a_la_frontiere_franco_allemande_sarrebruck_13_juillet_1984-fr-46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910.html, 21. 3. 2017.
2. Акциони план за Поглавље 24, Влада Републике Србије, Београд, 1. 3. 2016.

67 Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013–2018, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 57/2013.

68 Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2009.

69 Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2006.

70 Стратегија за управљање миграцијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 59/2009.

71 Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 25/2009.

3. Balzacq, T., Carrera, S. (eds), *Security versus Freedom? A Challenge for Europe's Future* Ashgate, Hampshire, 2006.
4. 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.
5. Baumbast and R. v. Secretary of State for the Home Department, Case, C-413/99, Court of Justice, 17th September 2002, ECR I-7091.
6. Бјелица Влајић, И., „Избегличка криза и Шенгенски систем, *Војно дело*, 2016, бр. 2.
7. Charter of Fundamental Rights of the European Union *Official Journal C* 326/391, 26. 10. 2012.
8. Commission Recommendation establishing a common Practical handbook for border guards (Schengen handbook) to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons, C(2006) 5186 final. За амандмане видети: Commission Recommendations, C(2008)2976, C(2009)7376, C(2010)5559, C(2011)3918, C(2012)9330, C(2015) 3894.
9. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities – Dublin Convention, *Official Journal C* 254, 19. 8. 1997.
10. Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2768th Council Meeting, Brussels, 4-5 December 2006, *Press Release*, 15801/06
11. Council Conclusions of 30 November 1994 on the organisation and development of the Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration (Cirefi), *Official Journal C* 274, 19. 9. 1996.
12. Council Conclusions on Integrated Border Management, Document No 15628/06 REV 1 FRONT 229 COMIX 982, 29 November 2006.
13. Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, *Official Journal L* 56, 4. 4. 1964.
14. Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity, *Official Journal L* 180, 13. 7. 1990.
15. Council Directive 93/96/EEC of 29 October 1993 on the right of residence for students, *Official Journal L* 180, 18. 12. 1993; Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence. *Official Journal L* 180, 13. 7. 1990.
16. Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC, *Official Journal L* 306, 7. 12. 2000.

17. Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *Official Journal* L 81, 21. 3. 2001.
18. Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, *Official Journal* L 50/1, 25. 2. 2003.
19. 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.
20. Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (2002/C 313/02), OJ C 313, 16. 12. 2002.
21. 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.
22. 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.
23. 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. 9. 2000.
24. Council Decision 1999/435/EC, *Official Journal* L 176, 10. 7. 1999.
25. Council Decision of 8 June 2004 establishing the Visa Information System (VIS), *Official Journal* L 213, 15. 6. 2004.
26. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data, *Official Journal* L 261/24, 6. 8. 2004.
27. Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, *Official Journal* L 349/1, 25. 11. 2004.
28. 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.
29. Common Manual, *Official Journal* C 313/97, 16. 12. 2002.
30. 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.

31. Достих, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу, дисертација*, Факултет безбедности, Београд, 2012.
32. Development of the EU's Integrated Management System for External Borders: Border Management Strategy, 7 September 2006, Informal JHA Ministerial Meeting Tampere, 20-22 September 2006.
33. Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *Official Journal L 158/77*, 30. 4. 2004.
34. EU facilitated dialogue: Agreement on IBM, Council of the European Union, Brussels, 2 December 2011, 18095/11, *Presse No. 473*.
35. EU Schengen Catalogue, Council of the European Union, General Secretariat, Brussels, 28 February 2002.
36. *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2005.
37. Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la -Neuve, Case C-184/99, Court of Justice, 20 September 2001, ECR I-6193.
38. Гречић, В. (ур.), *Политика виза и Западни Балкан*, Институт за међународну политику и привреду, Европски покрет у Србији, Београд, 2006.
39. Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, European Commission, Geneva, October 2004, Интернет: http://www.europa.eu.int/enlargement/cards/pdf/publications/ibm_guidelines.pdf
40. Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans, European Commission (updated version), January 2007. Интернет: http://r.search.yahoo.com/_ylt=A0LEVzEA19pYXe4ATbNXNy0A;_ylu=X3oDMTEybzFubjVhBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDQjM2MjRfMQRzZWMDc3I-/RV=2/RE=1490749312/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.legislationline.org%2fdocuments%2fid%2f16809/RK=0/RS=VrGYVl.sZnJBu4hmaEtv.UKfh_U-
41. IBM Strategic deliberations, Document No 13926/3/06 REV 3 FRONT 207 COMIX 826, 21 November 2006.
42. *Integrated Border Management*, World Customs Organisation, Brussels, 2006.
43. Извештај о скринингу Поглавља 24, Комисија МД 46/14, 15. 5. 2014.
44. Јанковић, Б., Цветковић, В., „Место и улога ФРОНТЕКС-а у спровођењу нове политике граничне безбедности Европске уније, *Европско законодавство*, 2016.

45. 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.
46. Лопандић, Д., Јањевић, М., *Споразум из Шенгена – за Европу без граница*, Београд, 1996.
47. Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013–2018, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 57/2013.
48. Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 23/2009.
49. Новичић, Ж., Слобода кретања људи у праву Европске уније, *Међународни проблеми*, 2003, бр. 1.
50. 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.
51. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 11/2006.
52. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2012.
53. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 9/2017.
54. Радивојевић, З., Кнежевић Предић, В., *Институције Европске уније*, Ниш, 2008.
55. Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, *Official Journal L* 166, 30. 4. 2004.
56. Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, *Official Journal L* 149, 05. 7. 1971.
57. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, *Official Journal L* 251/1, 16. 9. 2016.
58. 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, *Official Journal L* 189/93, 27. 6. 2014.

59. Regulation (EU) No 465/2012 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and Regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 Text of relevance to the EEA and to the EU/Switzerland Agreement, *Official Journal* L 149, 8. 6. 2012.
60. Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council 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 (recast), *Official Journal* L, 180/31, 29. 6. 2013.
61. 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, *Official Journal* L 405/1, 30. 12. 2006.
62. 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), *Official Journal* L 381/4, 28. 12. 2006.
63. 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, 13. 4. 2006.
64. 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, 13. 4. 2006.
65. 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*), *Official Journal* L 243/1, 15. 9. 2009.
66. 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, *Official Journal* L 199, 31. 7. 2007.
67. 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, *Official Journal* L 304/1, 22. 11. 2011.
68. 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, *Official Journal L* 180, 29. 6. 2013.
69. Single European Act, *Official Journal*, L 169/1, 29. 6. 1987.
70. Shütze, R., *An Introduction to European Law*, University Press, Cambridge, 2015.
71. Стратегија борбе против трговине људима у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2006.
72. Стратегија за управљање миграцијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 59/2009.
73. Стратегија супротстављања илегалним миграцијама у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 25/2009.
74. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty), Paris, 18. 4. 1951 (not published).
75. Treaty establishing the European Economic Community and related instruments (EEC Treaty), 11957E, Rome, 25. 3. 1957; Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 325/33, 24. 12. 2002.
76. Treaty of Maastricht on European Union, *Official Journal C* 191, 29. 7. 1992.
77. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts – Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 340, 10. 1. 1997.
78. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 306/1, 17. 12. 2007.
79. 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. 9. 2000.
80. Закон о заштити државне границе, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/2008; 20/2015.
81. Закон о странцима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 97/2008.
82. Закон о азилу, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 109/2007.
83. Закон о путним исправама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 и 62/2014.
84. Закон о управљању миграцијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 107/2012.
85. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

86. 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.
87. Закон о полицији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011 и 64/2015.
88. Закон о ратификацији Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 70/2007.

INTEGRATED BORDER MANAGEMENT AND ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Duško Dimitrijević, PhD

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

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 for 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 the existing national strategies relating to the areas referred to in Chapter 24, Serbia will have to consistently implement the Strategy and Action Plan for Integrated Border Management (IBM) in the fifth-dimensional level, exactly how this concept is applied in the European Union, and which *per se* implies a significant improvement of human, technical and information capacity necessary for future efficient and effective functioning of the Schengen regime in Serbia in all its aspects.

Keywords: Serbia, EU acquis, Chapter 24, justice, freedom and security, freedom of movement, Integrated border management (IBM), the Schengen regime.