

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Законом о граничној контроли уређује се област граничне контроле сагласно обавезујућим прописима ЕУ, односно Уредби 2016/399 о Законику Уније о правилима којима се уређује кретање лица преко границе (Законик о шенгенским границама).

Одредбама Закона о граничној контроли уређује се гранична контрола, полицијска овлашћења граничне полиције, питања у вези са државном границом и граничном линијом, означавање, односно обележавање граничне линије и државне границе, прелазак државне границе и гранични прелазни, гранична провера (основна и детаљна), пренос оружја и муниције преко државне границе, послови граничне полиције ван подручја граничног прелазног, међународна гранична полицијска сарадња, као и сарадња између државних органа из система интегрисаног управљања границом.

Наведени закон уједно представља и правни основ за успостављање информатичког система/платформе граничне контроле у циљу ефикаснијег обављања граничне контроле, односно олакшаног кретања лица и роба преко државне границе, уз истовремено омогућавање ефикаснијих граничних провера и обезбеђења државне границе у борби против прекограничног криминала и ирегуларних миграција. Наведени информациони систем ће представљати основу за повезивање са шенгенским информатичким системом (SIS).

Анализом функционисања надлежних служби на граничним прелазима утврђени су следећи проблеми:

Не постоји тело или државни орган (агенција, служба, дирекција) која управља граничним прелазима. Због наведеног се у пракси дешава да не постоји јединствено текуће и инвестиционо одржавање као ни јединствено планирање изградње и реконструкције граничних прелазног. Иако су све надлежне службе које функционишу на граничним прелазима (Управа граничне полиције, Управа царина, Ветеринарска и фитосанитарна инспекција) буџетски корисници, свака служба понаособ плаћа рачуне за струју, воду, грејање. У пракси се поставља питање ко је овлашћен да одржава зграду на граничном прелазу, чисти подручје граничног прелазног, одржава заједничке просторије, поправља заједничке инсталације, итд. Наведени проблем посебно је изражен на подручју друмских граничних прелазног док на другим прелазима (аеродромски, железнички и речни) наведена питања су у надлежности оператера.

Из наведеног разлога предложено је да наведене послове обавља Републичка дирекција за имовину Републике Србије која је законом овлашћена да управља објектима у јавној својини. Наведена дирекција већ управља граничним прелазима Батровци (гранични прелаз према Хрватској) и Хоргош (гранични прелаз према Мађарској) на основу одлуке Владе о привременом управљању. Као негативан пример непостојања јединственог управљања граничним прелазима може се навести друмски гранични прелаз Прешево (гранични прелаз према Македонији). Иако се исти налази на коридору 10, на наведеном

граничном прелазу не функционише теретни терминал (због нерешених имовинско-правних односа са Интерспидом) тако да се за теретна моторна возила гранична контрола (полицијска, царинска, ветеринарска и фитосанитарна) обавља на подручју граничног прелаза на саобраћајним тракама које су предвиђене за одвијање саобраћаја, што отежава одвијање саобраћаја и успорава граничну контролу.

Успостављањем субјекта који ће „газдовати“ граничним прелазима омогућиће се уредно текуће одржавање, планско инвестиционо одржавање и допинети синхронизованој модернизацији граничних прелаза.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљеви који ће се постићи доношењем овог закона су:

- **Обезбеђење државне границе;**
- **Заштита живота и здравља људи и животне средине;**
- **Спречавање вршења и откривања кривичних дела и прекршаја;**
- **Спречавање ирегуларних миграција;**
- **Спречавање и откривања других активности и радњи којима се угрожава јавни ред и мир, правни поредак и јавна безбедност;**
- **Постављени циљ је усаглашавање са комунитарним правом** који представља основ за примену правила шенгенског простора, односно који је неопходан услов за приступање Републике Србије Европској унији, што је опредељени циљ Владе Републике Србије. Примена правила шенгенског простора (Законик о шенгенским границама) подразумева обезбеђење безбедности на спољним границама, као и касније, у фази пуноправног чланства у ЕУ, безбедан проток лица и робе унутар шенгенског простора;
- **Јединствено функционисање и одржавање свих граничних прелаза Републике Србије;**
- **Дефинисањем и детаљним уређењем полицијских овлашћења граничне полиције обезбеђује се, с једне стране *ефикасан рад ове службе*, док, с друге стране, обезбеђује се и *висок ниво заштите права свих лица која подлежу граничној контроли приликом преласка државне границе.***

3. Да ли су разматране могућности решавања проблема без доношења акта

Закон о заштити државне границе донет је 2008. године и, иако препознаје систем интегрисаног управљања границом, захтева значајно побољшање и унапређење које би превазилазило опсег за измене и допуне важећег закона.

Такође, комунитарно право у овој области је веома „живо“ и честе су измене релевантних прописа, што подразумева и усаглашавање националног законодавства са новинама.

У прилог решавању проблема доношењем новог закона је свакако и чињеница да се одређене надлежности из области управљања граничним појасом, премером, означавањем и обележавањем (постављање ознака и друге сигнализације), као и изградња, опремање и одржавање граничних прелаза преносе на Републичку дирекцију за имовину Републике Србије, као државни орган у Републици Србији надлежан за управљање и располагање стварима у јавној својини.

Наравно да би поверавање ових послова Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије подразумевало подизање њихових административних капацитета као и успостављање одређеног система финансирања, што ће у наредном периоду бити реализовано.

4. Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема?

Доношење закона је најбољи начин за решавање проблема, јер на свеобухватан начин уређује ову област, односно унапређује решења која су већ предвиђена Законом о заштити државне границе, а уједно предвиђа и нека нова која су производ европског права или дугогодишње праксе граничне полиције.

Напред наведена проблематика несинхронизованог управљања граничним прелазима и утврђивање надлежности Републичке дирекције за имовину Републике Србије један је од проблема који могу бити решени искључиво законским прописом.

Важећим Законом о заштити државне границе предвиђена је „гранична контрола“ и „минимум граничне контроле“. У складу са Шенген бордер кодом сада је гранична контрола подељена на основну, детаљну и минимум граничне контроле. Основни разлог за поделу на основну и детаљну контролу је због убрзања процеса контроле на граничним прелазима. Законом је предвиђено да уколико постоји потреба, у складу са анализом ризика (профилисање путника), за детаљном контролом, иста се обавља на тзв. другој линији контроле што у пракси значи да се детаљне провере врше на неком другом месту на подручју граничног прелаза чиме се постиже да се не задржавају путници на првој линији контроле односно над којима се врши само основна контрола.

Двостепеност у контроли ће омогућити брже одвијање граничних провера путника а самим тим и брже одвијање саобраћаја преко граничних прелаза.

Имајући у виду да не постоји пропис који регулише које услове треба да испуњавају гранични прелази (просторије, опрема, инфраструктура, број запослених) гранични прелази у Републици Србији нису равномерно опремљени у погледу наведене опреме и инфраструктуре и других материјално-техничких средстава неопходних за функционисање граничног прелаза. Због тога на појединим граничним прелазима не постоје ни основни услови за рад: непостојање пијаће воде, проблеми са електричним напајањем, приступне саобраћајнице итд. Наведени проблем би се решио актом Владе који би предвидео услове које треба да испуњавају гранични прелази по свим наведеним елементима, предвиђен овим нацртом закона.

Такође, у случају да анализа ризика указује да постоји повећан ризик од невојних изазова због којих може доћи до угрожавања државне границе и јавне безбедности предвиђено је ангажовање полицијских службеника, средстава и опреме других орг.јединица МУП као и Војске Србије. Наведена могућност је предвиђена у складу са искуствима МУП Србије у управљању миграционом кризом од 2015.године до данас (када је преко територије Републике Србије прешло преко милион миграната).

Гранична контрола у стању повећаног ризика је предвиђена као могућност, односно као механизам који ће се активирати приликом догађаја које није могуће унапред планирати и који ће активирати поред капацитета граничне полиције и капацитете (људске и техничке) и осталих линија рада у МУП и Војске Р Србије у случају масивног прилива миграната.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Решења у Закону о граничној контроли ће **позитивно утицати на сва лица (држављане и странце)** која, приликом преласка државне границе, подлежу граничним проверама (основним или детаљним), као и на оператере аеродрома, луке и железничке станице.

С тим у вези, омогућавање ефикаснијег обављања граничних провера **обезбедиће већу флукуацију лица на граничним прелазима.** Такође, усаглашавањем са највишим стандардима које поставља европско законодавство, биће значајно унапређена и безбедност државне границе.

Одређена законска решења односе се и на **надлежност других државних органа.** Новину у закону свакако представља утврђивање надлежности Републичке дирекције за имовину Републике Србије у погледу управљања граничним појасом, премером, означавањем и обележавањем на државној граници (постављање ознака и друге сигнализације), као и изградња, опремање и одржавање граничних прелаза.

Одређена правила су уведена имајући у виду категорију путника која прелазе државну границу, а реч је о : представницима других држава и чланова њихових делегација, пилотима и другим члановима посаде, поморцима-бродарцима, лицима са дипломатским статусом, прекограничним радницима и малолетним лицима. За наведене категорије лица предвиђене су олакшане процедуре, имајући у виду статус наведених лица, као и низак миграциони ризик што ће, у коначности, допринети бржем преласку државне границе наведених категорија лица.

Имајући у виду опасност од злоупотребе деце, трговине и кријумчарење људима неопходно је прописати да се приликом преласка државне границе малолетних лица од стране полицијских службеника обрати посебна пажња. У упоредној пракси решења су врло различита (неке државе прописују различите старосне границе за самостално путовање малолетника, неке државе прописују сагласност једног или оба родитеља, неке државе праве разлику између деце – домаћих и деце страних држављана). Шенген бордер код даје само генералну инструкцију „да треба обратити посебну пажњу на малолетнике када путују сами или у пратњи другог лица“, док је државама чланицама оставио слободу

да својим националним законодавством уреде ово питање. У Нацрту Закона је предложено да малолетно лице до навршене 16 године, држављанин Републике Србије када путује само или у пратњи другог лица које му није родитељ или законски старатељ, мора поседовати оверену писану сагласност оба родитеља или законског старатеља. Првенствено, наведена одредба се односи на малолетно лице држављанина Републике Србије, али не и на стране држављане, имајући у виду да велики број малолетних страних држављана свакодневно путује и прелази државну границу, те да би увођење исте обавезе за малолетнике из страних држава изазвало много проблема у пракси, а постоји и претпоставка да су исти већ контролисани на излазу из своје матичне државе.

Прописивањем наведеног начина преласка малолетника преко државне границе превентивно ће се спречити злоупотреба деце.

6. Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?

Примена овог закона ствара одређене трошкове оператера у ваздушном, железничком и у речном саобраћају. Наиме, неопходно је да оператер обезбеди раздвајање путника у међународном саобраћају од осталих путника без обзира на трошкове, односно оператер који остварује приходе од превоза путника у међународном саобраћају мора рачунати и на наведене трошкове, што је у складу са међународним правом.

Средства потребна за обезбеђивање информатичке опреме потребне за успостављање Информатичког система граничне контроле биће обезбеђена из ЕУ пројеката. Информатички систем као електронски регистар података у вези с граничном контролом већ постоји, само је исти потребно унапредити и проширити капацитет.

Континуарана улагања у људске ресурсе ангазоване на пословима граничне контроле представљају савремену потребу у циљу успостављања што ефикасније службе. Наведено се реализује кроз различите едукације и радионице, што најчешће не изискује додатна финансијска средства, јер представља саставни део пројеката.

7. Да ли позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Очекивани позитивни ефекти примене овог закона свакако оправдавају финансијске импликације на поједине субјекте (оператере). Грађани су изузети од финансијских ефеката примене овог прописа.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

/

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

За предметни закон није спровођена јавна расправа по Пословнику Владе, имајући у виду да се истим не мења у битној мери уређење неког питања, односно област граничне контроле.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Мере које ће се предузети у циљу ефикасније примене овог закона огледају се у доношењу подзаконских прописа, као и низа стандардних оперативних процедура.

Влада доноси пропис којим ће прописати услове које мора да испуњава гранични прелаз у погледу просторија, уређаја, опреме, инфраструктуре, броја запослених и других материјално техничких средстава неопходних за функционисање граничног прелаза.

Министар доноси прописе којима ближе уређује:

- 1) облик, садржину и начин постављања посебних ознака, табли и сигнализације за означавање близине државне границе, граничног прелаза, радног времена граничног прелаза, подручја граничног прелаза;
- 2) начин поступања граничне полиције приликом утврђивања и решавања граничног инцидента и повреде државне границе;
- 3) изглед и садржину обрасца и начин пријаве лова уз граничну линију;
- 4) изглед и садржину обрасца захтева за издавање граничног одобрења, начин издавања и одузимања граничног одобрења;
- 5) поступак подношења захтева и издавања сагласности за уређење простора уз државну границу;
- 6) поступак подношења захтева и издавања сагласности за изградњу, постављање објеката, промена њихове намене, као и постављање инсталације, опреме и уређаја на подручју граничног прелаза и претходну сагласност за почетак радова на подручју граничног прелаза;
- 7) садржај захтева за издавање, поступак издавања и одузимања, изглед и садржај исправа предвиђених овим законом;
- 8) начин вршења надзора државне границе и поступак издавања, изглед и садржај аката које полицијски службеници сачињавају приликом обављања послова надзора државне границе;
- 9) начин вршења граничних провера и поступак издавања, изглед и садржај аката које полицијски службеници сачињавају приликом обављања послова граничних провера;
- 10) изглед, садржај печата и начин уноса података о преносу оружја и муниције преко државне границе у путну исправу;
- 11) изглед, садржај печата и начин стављања отиска у путну исправу;
- 12) изглед, садржај образасца потврде из члана 46. став 3. овог закона и обрасца посебног листа из члана 47. става 1. тачке 5.;
- 13) начин вођења и образце евиденција предвиђених чланом 68. Закона;

14) садржај, права приступа, обраду података и начин коришћења Информатичког система за граничну контролу предвиђеног чланом 68. Закона.