

**СТРАТЕГИЈА
ИНТЕГРИСАНОГ УПРАВЉАЊА
ГРАНИЦОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
2016-2020**

Београд, 18.10.2016. године

САДРЖАЈ

1. Увод

- 1.1. Карактеристике границе
- 1.2. Организациона структура
- 1.3. Стратешки оквир и усклађивање националног законодавства са законодавством Европске уније

2. Геополитички положај и главне безбедносне претње

- 2.1. Незаконите миграције
- 2.2. Прекогранични криминал
- 2.3. Главни изазови у области граничне контроле
- 2.4. Главне претње за надзор државне границе

3. Концепт интегрисаног управљања границом Европске уније

4. Стратешки циљеви интегрисаног управљања границом

- 4.1. Гранична контрола
- 4.2. Откривање и истраге прекограничног криминала у координацији са свим агенцијама за спровођење закона;
- 4.3. Четворослојни модел приступа контроли:
 - а) мере контроле у подручју слободе кретања, укључујући и враћање особа;
 - б) граничне и царинске контроле;
 - ц) сарадња са суседним земљама;
 - д) мере у трећим земљама.
- 4.4. Међуагенцијска сарадња у управљању границом
- 4.5. Координација и кохерентност активности држава чланица и институција и других агенција и тела Европске уније.

5. Спровођење, праћење и евалуација

6. Закључци

СКРАЋЕНИЦЕ:

| | |
|------------|---|
| AVR - | Асистенција добровољног повратка |
| БИА - | Безбедносно информативна агенција |
| ВІР - | Гранично инспекцијско место |
| ВІС - | Визни информациони систем |
| ДКП - | Дипломатско конзуларно представништво |
| ДСАФ - | Женевски центар за демократску контролу оружаних снага |
| ЕУ - | Европска унија |
| АЕГОС - | Агенција за европску граничну и обалску стражу |
| ЗКЦ - | Заједнички контакт центар |
| ІВМ - | Интегрисани гранични менаџмент |
| ІУГ - | Интегрисано управљање границом |
| ІОМ - | Међународна организација за миграције |
| ІТ - | Информациона технологија |
| МУП - | Министарство унутрашњих послова |
| СФРЈ - | Социјалистичка Федеративна Република Југославија |
| TRACES- | Систем за граничну фитосанитарну инспекцију |
| UNHCR - | Високи комесаријат Уједињених нација за избеглице |
| УКП - | Управа криминалистичке полиције Министарства унутрашњих послова |
| УСП - | Управа саобраћајне полиције Министарства унутрашњих послова |
| УЗО - | Управа за обезбеђење Министарства унутрашњих послова |
| FRONTEX - | Европска агенција за руковођење и оперативну сарадњу на спољним границама земаља чланица Европске уније |
| CIRAM II - | Заједнички интегрисани модел анализе ризика |
| SIS - | Шенгенски информативни систем |
| WBRAN - | Мрежа за анализу ризика Западног Балкана |

1. УВОДНИ ДЕО

Стратешки циљ Републике Србије је улазак у Европску унију, што подразумева законодавно, административно и институционално усклађивање са европским стандардима. Република Србија је отворила преговоре са Европском унијом, те је у складу са мером за отварање Поглавља 24. Правда, слобода и сигурност, израдила Акциони план за Поглавље 24 који је предвидео: “Усвајање вишегодишње Стратегије интегрисаног управљања границом у складу са ЕУ концептом из 2006 године, укључујући мере за побољшање међуагенцијске сарадње, укључујући размену информација путем заједничког оперативног рада на граници. Акциони план за Поглавље 24 представља главни стратешки и оперативни оквир деловања Владе Републике Србије, а посебно Министарства унутрашњих послова као и осталих надлежних министарстава. Питања безбедности граница представљају једно од најважнијих подручја обухваћених овим планом и Влада Републике Србије је чврсто опредељена да испуни своје обавезе кроз процес приступања Европској унији.

Република Србија је и до сада изузетну пажњу поклањала контроли граница те је своју прву Стратегију интегрисаног управљања границом са припадајућим акционим планом усвојила 2006.године, а другу 2012.године, које су биле усклађене са смерницама ЕУ за земље Западног Балкана. Такође, усвојена је и Функционална стратегија 2006. године која се односила на области од интереса за све граничне службе (обука; инфраструктура и опрема; ИТ и телекомуникациони системи). Имплементацијом наведених докумената Република Србија је у протеклом периоду учинила значајан напредак у усклађивању националног законодавства са правом Европске уније, административни и институционални капацитети свих надлежних служби су знатно ојачани и подигнут је ниво техничке опремљености свих надлежних агенција у контроли границе.

Главни циљеви контроле коју спроводе основне граничне службе јесу: безбедност грађана, отклањање претњи за државну границу, заштита јавног поретка и безбедности Републике Србије, очување здравља и животне средине, као и заштита финансијских интереса и олакшавање међународне трговине. Остваривањем наведених циљева поред Републике Србије и њених грађана индиректно се врши заштита и грађана суседних држава и ЕУ.

Република Србија спроводи међународну сарадњу на основу билатералних као и мултилатералних споразума са суседним земљама, а посебно треба нагласити Конвенцију о полицијској сарадњи у југисточној Европи. На основу наведене Конвенције Република Србија је **потписала више споразума о успостављању заједничких граничних патрола** (Црна Гора, Република Бугарска, Република Македонија, Мађарска, Босна и Херцеговина и Република Хрватска). Успостављени су ЗКЦ са Мађарском, Републиком Хрватском, Републиком Бугарском, Републиком Македонијом, и трилатерални центар са Црном Гором и Босном и Херцеговином. У току су активности на потписивању споразума са Румунијом о заједничким патролама и ЗКЦ. На основу протокола који су потписани са Републиком Македонијом, Босном и Херцеговином и Црном Гором успостављен је систем за одржавање редовних оперативних радних састанака за размену информација на локалном, регионалном и централном нивоу. Заједнички гранични прелази су

успостављени на граници са Мађарском (Бачки Виногради – Ашотхалом и Хоргош 2 - Реске 2) и Републиком Македонијом (Голеш - Голема Црцорија).

Међународна сарадња се обавља кроз редовне месечне контакте, односно састанке на нивоу станица граничне полиције са суседним пограничним органима. Такође, међународна сарадња се одвија учешћем у заједничким операцијама организованим од стране међународних организација и иницијатива (FRONTEX, DCAF, IOM). Посебно треба нагласити сарадњу са агенцијом FRONTEX која се одвија кроз учешће у заједничким операцијама, едукацијама и кроз размену информација (WBRAN платформа). Исти ниво сарадње се очекује и са новоформираном Агенцијом за европску граничну и обалску стражу.

Република Србија је закључила споразум са ЕУ о реадмисији 2007. године и на основу истог имплементационе протоколе са 19 земаља. Такође потписано је и 11 билатералних споразума о реадмисији, а у току су активности на закључењу још два споразума (Турска и Украјина).

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.

Примена овог концепта је истовремено и јасан показатељ страним партнерима да је Република Србија спремна да допринесе безбедности у региону и постане поуздан партнер ЕУ у контроли њених граница. Ефикасно управљање границама и стварна безбедност граница су од изузетне важности за регион, али и за Европу у целини и уједно важан фактор процеса придруживања Европској унији који земље у региону воде у циљу пуноправног чланства.

Повећање обима међународне трговине, туризма, културне и образовне размене захтева отвореније границе и олакшање трговине. Из тог разлога све граничне службе морају да створе равнотежу између строгих контрола и сасвим отворених граница, а блиска сарадња различитих служби доприноси стварању такве равнотеже. Основни принципи ефикасног управљања границама у контексту европских стандарда су:

- **Отвореност граница за трговину и кретање лица.** Границе морају бити отворене за регионалну сарадњу, сарадњу унутар региона и исто тако између региона и ЕУ. Отвореност граница подразумева слободну трговину и кретање људи, што су кључни фактори Споразума о стабилизацији и придруживању, уз пуно поштовање људских права и слобода.
- **Затвореност граница за све криминалне активности** и друге активности које угрожавају стабилност у региону. Проблеми у вези са кријумчарењем свих врста, илегалним миграцијама, тероризмом и организованим криминалом се морају решавати у читавом региону, а посебно на границама. Борба против криминала, јачање државних институција, а посебно правосуђа и граничних служби и

успостављање владавине права су темељ напретка земље на путу ка европским интеграцијама.

Систем управљања спољним границама ЕУ се још увек развија, а састоји се од правила, најбољих пракси и препорука, и нуди начине решавања оперативних потреба. Последње проширење ЕУ је преместило спољне границе уније у државе Западног Балкана, тако да се већина земаља региона граничи са суседима који примењују правила ЕУ о протоку роба и лица.

1.1 Карактеристике границе

Република Србија обухвата територију од 88.361 km² и граничи се са осам држава: Мађарском, Румунијом, Републиком Бугарском, Републиком Македонијом, Републиком Албанијом, Црном Гором, Босном и Херцеговином и Републиком Хрватском. Укупна дужина државне границе Републике Србије износи 2351,7 km, од чега:

| Редни број: | Земља | Дужина границе на води (km) | | | Дужина границе на копну (km) | Укупна дужина границе (km) |
|--|----------------------|-----------------------------|--------------|---------------|------------------------------|----------------------------|
| | | | | | | |
| 1. | Мађарска | Тиса | 4,70 | 4,70 | 170,01 | 174,71 |
| 2. | Румунија | Дунав | 235,46 | 257,32 | 290,64 | 547,96 |
| | | Нера | 21,86 | | | |
| 3. | Република Бугарска | Тимок | 16,95 | 16,95 | 343,51 | 360,46 |
| 4. | Република Македонија | Пчиња | 1,72 | 1,72 | 281,40 | 283,12 |
| 5. | Република Албанија | Бели Дрим | 0,41 | 0,41 | 113,09 | 113,50 |
| 6. | Црна Гора* | Лим | 3,69 | 4,58 | 244,93 | 249,51 |
| | | Ибар | 0,89 | | | |
| 7. | Босна и Херцеговина* | Сава | 32,56 | 261,04 | 102,17 | 363,21 |
| | | Дрина | 228,48 | | | |
| 8. | Република Хрватска* | Дунав | 138,38 | 150,62 | 108,69 | 259,31 |
| | | Стоудва Смогва | 8,99 3,25 | | | |
| Укупна дужина границе Републике Србије | | | | 697,34 | 1.654,44 | 2.351,78 |

* Државна граница Републике Србије према суседној држави са којом није потписан уговор о граници

Постоји условна подела на "старе" границе, наслеђене од СФРЈ (Мађарска, Румунија, Република Бугарска и Република Албанија) и "нове" границе настале након распада СФРЈ и међународног признања бивших југословенских република као нових држава (Република Македонија, Босна и Херцеговина, Република Хрватска и Црна Гора).

Зелена граница

Државна граница према Мађарској, Румунији, Републици Бугарској и Републици Албанији је у целини утврђена, описана и обележена на одговарајући начин, без спорних делова.

Граница према Босни и Херцеговини није дефинисана, односно није завршен процес разграничења, те се иста третира као апроксимативна. Процес разграничења са Босном и Херцеговином је започео 2001. године формирањем Међудржавне дипломатске комисије за државну границу између Савезне Републике Југославије и Босне и Херцеговине, а и даље је у току, при чему је више пута долазило до застоја у раду због разлике у ставовима две стране.

Процес разграничења са Републиком Хрватском није окончан, а катастарска граница се третира као апроксимативна. У циљу спровођења поступка разграничења, на основу Закључка Владе Републике Србије од 29. децембра 2004. године, основана је Међудржавна дипломатска комисија за идентификацију - утврђивање граничне линије и припрему Уговора о државној граници између Републике Србије и Црне Горе и Републике Хрватске.

Граница са Црном Гором није идентификована, већ се третира као апроксимативна. Формирана је и Међудржавна дипломатска комисија за државну границу са Црном Гором.

Граница са Републиком Македонијом је у потпуности описана, идентификована и обележена.

На граници са Републиком Албанијом, на делу државне границе са Републиком Македонијом, као и на аеродрому "Приштина", контролу прелажења и обезбеђења државне границе обављају припадници међународних снага стационираних на Косову и Метохији у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН.

Плава граница

Природну границу Републике Србије чине и три међународне пловне реке, Дунав - према Републици Хрватској и Румунији, на коме је режим пловидбе регулисан Конвенцијом о режиму пловидбе на Дунаву, Сава - према Босни и Херцеговини, на којој је режим пловидбе регулисан Оквирним споразумом о сливу реке Саве са анексима и Протоколом о режиму пловидбе и Тиса на којој је режим пловидбе регулисан билатералним споразумом са Мађарском. Такође, плаву границу чини и река Дрина према Босни и Херцеговини, која није међународни пловни пут осим у делу 0,00 речног километра до 15,00 речног километра, где је пловидба слободна за трговачка пловила свих држава.

Укупна дужина границе на води износи 697,34 km, од чега са Мађарском износи 4,70 km, са Румунијом 257,32 km, са Републиком Бугарском 16,95 km, са Републиком Македонијом 1,72 km, са Републиком Албанијом 0,41 km, са Црном Гором 4,58 km, са Босном и Херцеговином 261,04 km и са Републиком Хрватском 150,62 km.

Гранични прелази

На подручју Републике Србије отворено је 96 граничних прелаза рачунајући и 8 контролно-безбедносних пунктова према Црној Гори (62 друмска, 15 железничких, 4 аеродромска, 12 речних и 3 скелска).

У циљу испуњавања европских стандарда неопходна су даља улагања у инфраструктуру и опремање граничних прелаза.

1.2 Организациона структура

➤ Министарство унутрашњих послова – Управа граничне полиције

Министарство унутрашњих послова је Законом о Министарствима и Законом о полицији одређено као орган државне управе надлежан, између осталог, и за послове безбедности државне границе и контролу преласка државне границе.

За послове надзора државне границе и послове граничних провера на граничним прелазима, као и компензаторне мере у Републици Србији надлежна је Управа граничне полиције у саставу Дирекције полиције, која је хијерархијски организована на три нивоа: централни, регионални и локални. У том смислу Управа граничне полиције послове обавља преко 8 регионалних центара у чијем се саставу на локалном нивоу налазе станице граничне полиције и то 47 станица за надзор државне границе и 40 станица за граничне провере.

Управа граничне полиције обавља послове:

- надзора државне границе и граничне провере,
- сузбијања прекограничног криминала,
- анализе ризика,
- у вези са кретањем и боравком странаца,
- сузбијања трговине људима,
- азила,
- послове контроле законитости у раду и
- послове логистике.

Исто тако, Управа граничне полиције обавља послове у вези сузбијања кријумчарења опојних дрога, оружја, забрањених супстанци, роба чији је промет ограничен или контролисан; сузбија коришћење лажних и фалсификованих путних исправа. Управа

граничне полиције, у складу са Законом о полицији и на основу међународних уговора, обавља послове међународне сарадње; учествује у припреми прописа, анализа, извештаја и информација за надлежне органе Републике Србије и друге органе и организације.

Гранична полиција на основу анализе ризика предузима мере контроле путника и превозних средстава на граничним прелазима и обезбеђује државну границу у циљу: спречавања недозвољеног прелажења државне границе, уношења на територију Републике Србије минско-експлозивних средстава, оружја, наркотика, откривања фалсификованих путних исправа, подизања нивоа безбедности на међународном пловном путу на рекама Дунав, Тиса и Сава.

Гранична полиција у седишту осигурава свакодневну радну повезаност и пуну координацију са регионалним центрима и станицама граничне полиције на терену, и другим линијама рада у оквиру МУП-а (УКП, УСП, УЗО), БИА као и другим државним органима и институцијама.

Концепт организације граничне полиције усклађује се са оперативним потребама и праксом у државама Европске уније.

У оквиру Министарства унутрашњих послова, остварује се континуирана сарадња граничне полиције са осталим организационим јединицама Министарства унутрашњих послова, које су у складу са својим надлежностима укључене у активности надзора и граничних провера, нарочито у области спречавања прекограничних криминалних активности и поступања против починиоца кривичних дела.

➤ **Министарство финансија - Управа царина**

Управа царина је извршни орган управе у саставу Министарства финансија задужен за:

- заштиту економских, фискалних и финансијских интереса Републике Србије,
- заштиту од незаконите и илегалне трговине,
- безбедност и заштиту људи и животне средине,
- олакшавање међународне трговине.

Послови царинског надзора и контрола уређени су Царинским законом Републике Србије. Своје послове и задатке Управа царина обавља преко централе и 15 подручних јединица – царинарница, у оквиру којих су, као уже унутрашње јединице, организоване царинске испоставе и царински реферати.

Царински службеници су, између осталог, овлашћени да носе оружје и муницију, заустављају возила, улазе у превозна средства, врше преглед и претрес било ког дела возила, улазе у пословне просторије, као и да прегледају те просторије, робе и документацију, узму узорак, утврде идентитет особе тражећи од особе на увид пасош или неки други идентификациони документ, привремено задрже лице, претресу лице у складу са правилима, привремено задрже робу или превозно средство. Царински службеници могу да предузму и све друге радње у циљу спровођења царинског поступка и контроле

правилне примене царинских прописа. Ова овлашћења регулисана су одредбама Царинског закона.

Стратешко опредељење Управе царина до 2020. године, предвиђа побољшање услова рада модернизацијом и изградњом инфраструктуре у циљу ефикаснијег спровођења граничних процедура, унапређење техничке опремљености, као и постизање добрих безбедносних стандарда управљања границом, ефикасног промета путника и робе уз спречавање нелегалних активности.

С циљем ефикасне царинске контроле роба, поред редовних царинских контрола на граничним прелазима у Управи царина је оформљено Одељење за анализу и управљање ризиком које предлаже конкретне мере и активности на царинском подручју Републике Србије. Такође, оформљено је и Одељење за сузбијање које има надлежност на целом царинском подручју.

Када други надлежни органи над истом робом спроводе контролу, царински орган ће, у сарадњи са тим органима, настојати да се та контрола врши, где год је то могуће, у исто време и на истом месту као и царинска контрола ("јединствени шалтер"), уз координирајућу улогу царинског органа.

У циљу смањења ризика и борбе против превара, Царина и други органи могу размењивати податке у вези са увозом, извозом, транзитом, преносом, складиштењем и крађом употребом робе, као и податке у вези са присуством стране робе.

➤ **Министарство пољопривреде и заштите животне средине**

Министарство пољопривреде и заштите животне средине обавља послове који се између осталог односе на Граничну ветеринарску инспекцију у Управи за ветерину и Граничну фитосанитарну инспекцију у Управи за заштиту биља.

Гранична ветеринарска инспекција обавља послове инспекцијског надзора пошиљака животиња, производа, хране и споредних производа животињског порекла, хране за животиње и пратећих предмета који подлежу ветеринарско-санитарној контроли. Активности Граничне ветеринарске инспекције одвијају се на 16 граничних прелаза.

(Друмски: Хоргош, Батровци, Сремска рача, Мали Зворник, Гостун, Прешево, Градина, Ватин. Железнички: Суботица, Шид, Пријепоље, Димитровград, Вршац. Речни: Бездан, Велико Градиште. Ваздушни: Аеродром „Никола Тесла“, Београд).

Гранична фитосанитарна инспекција спроводи мере заштите здравља биља и биљних производа, у циљу спречавања – превенције уношења регулисаних штетних организама код биља и биљних производа. Такође, врши контролу хране и хране за животиње биљног и мешовитог порекла, контролу уношења генетски модификованих организама код биља, контролу уношења средстава за заштиту и исхрану биља, контролу биља и средстава за исхрану биља ради испитивања присуства нивоа радиоактивне контаминације. Наведене послове инспекцијског надзора обавља на граничним прелазима и у местима царинења. Активности Граничне фитосанитарне инспекције се одвија на 21 граничном прелазу.

(Друмски: Ватин, Градина, Хоргош, Прешево, Мали Зворник – Нови Мост, Сремска Рача, Котроман, Батровци, Богојево и Гостун. Железнички: Вршац, Димитровград, Суботица, Ристовац, Шид, Кикинда, Пријеполје и Брасина. Речни: Велико Градиште, Бездан. Ваздушни: Аеродром „Никола Тесла“, Београд).

Правни оквир који регулише поступање наведених инспекција је делимично усклађен са европским правним тековинама.

➤ **Министарство спољних послова**

Министарство спољних послова је надлежно за координацију спољнополитичких и других међународних активности које у оквиру утврђене надлежности спроводе државни органи. У сарадњи са надлежним државним органима, Министарство спољних послова, између осталог, покреће поступак и координира вођење преговора и закључивање међународних уговора, учествује у поступку њиховог потврђивања и прати њихову примену. Такође, учествује у припремама за учешће представника Републике Србије на међународним преговорима и конференцијама.

Издавање виза и спровођење визне политике је у надлежности Министарства спољних послова, у сарадњи са Министарством унутрашњих послова Републике Србије-Управа граничне полиције, са подручним полицијским управама и граничним прелазима. Послови контроле законитости поступка издавања виза у надлежности су Министарства унутрашњих послова. Постоји директна надлежност Управе граничне полиције да приликом вршења граничне контроле провери услове за улазак странаца на територију Републике Србије. У циљу постизања усаглашености са ЕУ Visa Codom, потребно је обезбедити повезивање свих дипломатско-конзуларних представништава Републике Србије у Визни-информациони систем, као и свих граничних прелаза и полицијских управа.

Поред горе наведених носилаца активности у спровођењу интегрисаног управљања границом учествују и друге државне службе у оквиру својих надлежности.

Главни изазови на граници

Главни изазови пред државним органима присутним на граници састоје се у потреби дефинисања јасних надлежности за планирање и изградњу или модернизацију граничних прелаза, као и организацију послова везаних за нормално функционисање граничних прелаза. Поред тога, биће потребно у сарадњи и са ЕУ дефинисати граничне прелазе који ће имати категорију граничног инспекцијског места (VIP).

1.3 Стратешки оквир и усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ

Акционим планом за поглавље 24, као и Националним планом за приступање ЕУ предвиђено је доношење Стратегије и Акционог плана за интегрисано управљање границом. Наведеним документима су одређене главне активности које би требало

спровести у циљу постизања европских стандарда на подручју интегрисаног управљања границом и то: усаглашавање легислативе (законски и подзаконски акти), подизање капацитета свих надлежних органа (техничких и људских ресурса), посебне техничке и ИТ мере (Шенгенски информациони систем –SIS, Визни информациони систем – ВИС, систем за граничну фитосанитарну инспекцију - TRACES), јачање међуагенцијске сарадње, као и борба против корупције. Стратегијом националне безбедности Републике Србије дефинисано је да се имплементацијом ИУГ кроз размену података са државама у региону, координацију рада, и јачање капацитета свих граничних служби омогући бржи промет људи и роба преко границе, уз истовремено спречавање прекограничног криминала и спречавање сузбијања илегалних миграција. У Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова дефинисана је област која се односи на безбедност појединца, државе и заједнице. У оквиру наведене области дефинисан је стратешки циљ који се односи на развијање система за интегрисано управљање границом.

Поред наведених стратешких докумената за подручје интегрисаног управљања границом релевантне су и следеће стратегије:

- Национална стратегија за борбу против корупције за период 2013-2018. године ("Службени гласник Републике Србије", број 57/2013)
- Национална стратегија за борбу против организованог криминала („Службени гласник Републике Србије", број 23/2009)

Стратешки оквир биће додатно заокружен усвајањем стратегија које су у припреми:

- Национална стратегија за превенцију и борбу против тероризма 2016-2021. године,
- Пословна стратегија Управе царина за период 2016-2020. године,
- Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава у Републици Србији 2016-2022. године.

За ефикасну имплементацију стратешких докумената потребно је водити рачуна о: кадровској попуњености, побољшавању комплетне инфраструктуре граничних прелаза, отклањању недостатака и организовању према стандардима ЕУ, побољшању техничке опреме за основне граничне службе, сталну надоградњу информационог система и имплементацију према постојећем SIS и ВИС и сталној едукацији службеника основних граничних служби у складу са актуелним трендовима.

Од пресудне важности за постизање свих планираних циљева је квалитетно успостављен механизам мониторинга и евалуације.

До приступања Европској унији, законодавство Републике Србије ће бити у потпуности усаглашено са законодавством Европске уније. У делу шенгенске правне тековине, која се односи на SIS, издавање шенгенских виза, укидање контроле на унутрашњим границама и компензаторне мере, одвијаће се процес усаглашавања, који ће бити завршен најкасније до приступања Шенгенском простору. Наведене активности ће се спровести у складу са Акционим планом за Поглавље 24.

2. ГЕОПОЛИТИЧКИ ПОЛОЖАЈ И ГЛАВНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ПРЕТЊЕ

Република Србија је континентална држава у југоисточној Европи. Налази се у централном делу Балканског полуострва, на најважнијим путним правцима који повезују Европу. Територија Републике Србије представља раскрсницу Европе и геополитички је важна територија. Међународни путеви и железничке пруге, који пролазе долинама њених река, чине најкраћу везу између западне и централне Европе, с једне, и Блиског истока, Азије и Африке, с друге стране. Ови путеви прате правац долине реке Мораве, који се код Ниша раздваја на два крака. Један прати Јужну Мораву и Вардарску долину до Солуна, а други реку Нишаву према Софији и Истанбулу.

Република Србија припада јужно-европском, подунавском и балканском простору и одувек је представљала раскрсницу различитих мултикултуралних, мултинационалних и религијских и цивилизацијских токова.

Република Србија се налази на тзв. "Балканској рути", те борба против прекограничног криминала као једног од најпрофитабилнијих видова криминала има велику улогу за привреду и безбедност грађана Републике Србије, пре свега зато што је Република Србија транзитна земља.

Везано за геополитички положај и израђену Анализу ризика у складу са CIRAM II методологијом, главне безбедносне претње су:

- незаконите миграције;
- прекогранични криминал;
- главне претње за област граничне контроле;
- главне претње за надзор државне границе.

2.1 Незаконите миграције

Главни правци којим ирегуларни мигранти долазе на територију Републике Србије воде из правца Грчке, Македоније и Бугарске, где користећи разне модалитете незаконитог преласка државне границе (пешице, између два гранична прелаза, скривањем у средствима друског и железничког саобраћаја, избегавањем граничне контроле, коришћењем фалсификованих и туђих личних документа и др.) улазе на територију Републике Србије, након чега покушавају да незаконито изађу из наше земље и то у највећој мери у правцу Мађарске и Хрватске.

С обзиром на наставак ратних догађаја на Блиском и Средњем истоку велики је број расељених особа те је за очекивати константан притисак илегалних миграната на границу Републике Србије.

Република Србија је евидентирала злоупотребу међународних механизма заштите, односно права на азил, који мигранте ослобађа прекршајне одговорности и захваљујући чему легализују свој боравак у наредна 72 сата.

Значајне разлике у односу на мигранте током претходних година уочене су у погледу материјалног статуса миграната, односно сума новца којима располажу и платежне способности, као и у погледу опремљености најсавременијим средствима комуникације.

Предузимање мера надлежних органа држава у региону, као и њихова појачана сарадња, повећава потражњу за услугама кријумчара и значајно доприноси повећању нивоа криминалних активности, броја извршилаца кривичних дела и стварању мрежа кријумчара људи.

На основу стања безбедности у области незаконитих миграција, потребно је сагледати ризике трговине људима, као и због све сложенијих међународних односа потенцијалну претњу од тероризма.

У спречавању незаконитих миграција и кријумчарење људима допринос даје и Управа царина, нарочито када се нелегални мигранти превозе у товарном делу превозних средстава, сакривени у роби, а да је притом товарни део обезбеђен царинским обележјима.

2.2 Прекогранични криминал

Добра друмска повезаност и географски положај Републике Србије повећавају ризик од свих облика прекограничног криминала. Један од главних изазова у контроли граница јесте такозвана Балканска рута која је и даље актуелна, преко које транзитира дрога, оружје и муниција, украдена возила као и акцизна роба, нафта и разна кријумчарена роба (антиквитети, луксузна и високоризичних роба), што представља изазов за све органе који су укључени у интегрисано управљање границом. Такође евидентирани су случајеви кријумчарења заштићених биљних и животињских врста.

Посебна пажња је усмерена на борбу против трговине људима јер је она много више од случаја којом се баве граничне службе, а она се у суштини тиче читавог друштва.

Управа царина има примарну улогу при тзв. девизној контроли на граници и заштити права интелектуалне својине, тачније при кријумчарењу фалсификованих производа преко граничне линије.

На државној граници према Босни и Херцеговини и Црној Гори евидентирано је и кријумчарење живе стоке.

2.3 Главни изазови и претње у области граничних провера

Дужина границе са спољном границом ЕУ и евидентан пораст промета путника, робе, превозних средстава (на копну, рекама и аеродромима), чини сталну претњу безбедности границе због слабих инфраструктурних услова на граничним прелазима, недовољне техничке опремљености и недовољног броја расположивих службеника, што је посебно изражено у време туристичке сезоне и празника. Како би се испоштовала максимално могућа проточност саобраћаја, а у исто време, у складу са анализом ризика, урадиле

потребне граничне провере, потребно је наставити јачање административних и институционалних капацитета, као и техничко-технолошке опремљености свих ИУГ служби.

Анализа ризика извршена од стране релевантних органа Европске уније, као и анализа ризика Управе граничне полиције, указују на различите технике фалсификовања путних докумената држављана различитих земаља, што намеће потребу сталне едукације у откривању и сузбијању овог вида фалсификата.

Сагледавајући актуелне трендове и у великој мери ослањајући се на адекватну анализу ризика, потенцијални изазов ефикасном управљању границом представљају покушаји незаконитог преласка државне границе фалсификованим путним исправама.

Системска анализа ризика извршена од стране царинских службеника у робном саобраћају даје различите модалитете прегледа робе, превозног средства и физичких лица чији је резултат откривање царинских, других прекршаја и кривичних дела. Ово намеће велику потребу за константном едукацијом и одржавањем нивоа техничко-технолошке опремљености.

Један од изазова је недостатак јасне поделе одговорности за управљање граничним прелазима (планирање, реконструкција, текуће и инвестиционо одржавање и изградња). Такође, не постоји правни пропис који регулише процедуру и услове за отварање граничних прелаза.

2.4 Главни изазови и претње за надзор државне границе

Имајући у виду конфигурацију терена, путне правце незаконитих миграната и прекограничног криминала на зеленој и плавој граници, у континуитету се спроводи појачани надзор најугроженијих праваца погодних за незаконити прелазак државне границе у циљу спречавања недозвољених активности.

Надзор државне границе је значајан елемент граничне контроле и веома значајан сегмент делокруга рада граничне полиције и царине. Република Србија је са Босном и Херцеговином и Црном Гором дефинисала алтернативне правце на којима је државну границу могуће прећи ван граничног прелаза, те су сачињени елаборати о запречавању идентификованих локалитета.

Такође је потребно ојачати билатералну оперативно-прекограничну сарадњу (успоставити заједничке патроле са Румунијом и са Републиком Хрватском, успоставити ЗКЦ са Румунијом, спроводити мере и активности у циљу запречавања алтернативних путних праваца на граници са Босном и Херцеговином и Црном Гором).

С обзиром на геополитички положај и дужину границе Републике Србије све надлежне службе за интегрисано управљање границом требало би да јачају властите административне капацитете и техничко опремање у циљу ефикасног спречавања свих облика повреда државне границе.

Повећавањем степена откривених покушаја кријумчарења и корупције добиће се ефекат одвраћања, а тиме и повећање укупне стабилности Републике Србије.

3. КОНЦЕПТ ИНТЕГРИСАНОГ УПРАВЉАЊА ГРАНИЦОМ ЕУ

Концепт интегрисаног управљања границом је опште прихваћени модел за управљање границом ЕУ, као значајан елемент очувања унутрашње безбедности земаља чланица, посебно на спречавању и откривању незаконитих миграција и других облика прекограничног криминала и представља скуп оперативних мера којима земље чланице обезбеђују ефикаснији систем управљања границом.

На састанку Савета за правосуђе и унутрашње послове у Бриселу 4. и 5. децембра 2006. године, донети су закључци којима је утврђено да се концепт интегрисаног управљања границом састоји од следећих димензија:

- Граничне контроле (провера и надзор), како је дефинисано у Шенгенском кодексу о границама, укључујући релевантну анализу ризика и криминалистичку оперативну аналитику;
- Откривање и истрагу прекограничног криминала у координацији са свим надлежним органима за спровођење закона;
- Четворослојни модел контроле приступа;
 - Мере у трећим земљама;
 - Сарадња са суседним земљама;
 - Гранична контрола;
 - Контролне мере унутар подручја слободног кретања, укључујући и повратак.
- Међуресурска сарадња у управљању границом (полиција, царина, гранична фитосанитарна и гранична ветеринарска инспекција) и међународна сарадња;
- Координација активности земаља чланица и институција и других органа Европске уније.

За успешно спровођење концепта ИУГ веома је битна усклађеност између ових димензија и начин на који их примењују земље Шенгена, како је дефинисао ажурирани Шенгенски каталог ЕУ, препоруке и најбоље праксе у надзору спољних граница, повратак и поновни прихват (документ Савета Европске уније бр. 7864/09.). Приликом израде ове Стратегије и Акционог плана у обзир је узета и Регулатива о успостављању Агенције за европску граничну и обалску стражу, која такође дефинише интегрисано управљање границом.

4.

5. СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ ИНТЕГРИСАНОГ УПРАВЉАЊА ГРАНИЦОМ

Општи циљ Стратегије је ефикасно и ефективно интегрисно управљање границом уз оснаживање сарадње на свим нивоима и јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби.

Сагледавајући све параметре, почев од геостратешког положаја Републике Србије, безбедносних ризика и процена, а све у контексту усвајања шенгенских стандарда на будућим спољним шенгенским границама, интегрисано управљање границом допринеће:

- Адекватној процени претњи и мерама за њихово решавање;
- Заштити јавног поретка и безбедности Републике Србије;
- Олакшавању промета путника и роба преко државне границе;
- Очувању јавног здравља и животне средине.

У оквиру дефинисаних димензија за интегрисано управљање границом препознати су ниже наведени специфични циљеви који ће се имплементирати кроз Акциони план:

5.1 Гранична контрола

У циљу испуњавања услова ЕУ и ефикаснијег спровођења граничних процедура и побољшања услова у области граничних провера на граничним прелазима и надзору државне границе, Република Србија ће се усмерити на:

- јачање административних капацитета свих служби укључених у интегрисано управљање границом;
- јачање оперативних и техничких капацитета граничних служби;
- наставак модернизације, изградње и одржавања инфраструктуре;
- побољшање и наставак унапређења информационих система.

У наредном периоду неопходно је јачати постојеће системе анализе ризика, успоставити заједничке капацитете за израду анализе ризика, као и наставити спровођење антикоруптивних мера. Такође, граничне контроле морају бити базиране на адекватној анализи ризика и криминалистичко-обавештајном раду.

5.2 Откривање и сузбијање прекограничног криминала

Да би се у што бољој мери спровеле активности откривања и сузбијања прекограничног криминала, а имајући у виду специфичне облике прекограничног криминала, као и врло брзо мењање модалитета од стране лица из криминогене средине, Република Србија ће предузимати мере ради:

- унапређења прекограничне полицијске и царинске сарадње у области превенције, откривања и истраживања прекограничног организованог криминала;
- интензивирања и јачања сарадње међу основним службама ИУГ (граничне полиције, царине, фитосанитарне, ветеринарске инспекције) у области борбе

- против кријумчарења и фалсификовања;
- сузбијања кријумчарења дрога, оружја и муниције и других предмета и роба чији је пренос преко државне границе забрањен или је под посебним режимом;
- спречавања и превенције трговине људима и кријумчарења ирегуларних миграната;

5.3 Четворослојни модел приступа контроли

У оквиру интегрисаног управљања границом четворослојни модел приступа контроле заузима централно место те је подељен у различитим слојевима (филтерима контроле) и чини скуп комплементарних мера.

5.3.1 Мере контроле у подручју слободе кретања, укључујући и враћање особа

Република Србија ће допринети одговарајућем нивоу безбедности ЕУ, односно шенгенског простора у оквиру спровођења следећих мера:

- јачање прекограничне сарадње са суседним земљама;
- јачање контрола кретања и боравка странаца;
- ефикасно спровођење мера које се односе на реадмисију (повратак и поновни прихват);
- увођење компензаторних мера;
- забрањивање алтернативних рута, посебно са Босном и Херцеговином и Црном Гором.

5.3.2 Граничне, царинске и инспекцијске контроле

Република Србија ће наставити да предузима мере у циљу јачања граничне, царинске и инспекцијске контроле ради безбедности грађана, очувања њиховог здравља и животне средине, отклањања претњи за надзор државне границе, заштите јавног поретка и безбедности Републике Србије, као и заштите финансијских интереса и олакшавања међународне трговине. Остваривањем наведених циљева поред Републике Србије и њених грађана индиректно се врши заштита и грађана суседних држава и ЕУ.

5.3.3 Сарадња са суседним земљама

Република Србија ће наставити да јача међународну сарадњу на основу постојећих билатералних и мултилатералних споразума са суседним земљама, као и кроз закључивање нових. Посебно ће јачати деловање заједничких граничних патрола, те унапређивати рад ЗКЦ. Радиће се и на унапређењу система за одржавање редовних оперативних радних састанака за размену информација на локалном, регионалном и централном нивоу са суседним државама. Такође, међународна сарадња ће се унапређивати учешћем у заједничким операцијама организованим од стране међународних организација и иницијатива (АЕГОС, FRONTEX, DCAF, ИОМ).

5.3.4 Мере у трећим земљама

Република Србија ће посветити посебну пажњу даљој хармонизацији визне политике и визних процедура са Европском унијом.

Потребно је предузети следеће активности:

- постављање службеника за везу/саветника за документе у трећим земљама;
- сарадња у даљем развоју визног информационог система Републике Србије, укључујући и припреме за повезивање са визним информационом системом Европске уније;
- унапредити размену информација о незаконитим миграцијама и прекограничном криминалу са граничним полицијама трећих земаља, односно земаља транзита и порекла незаконитих миграната, као и
- службенике амбасада Републике Србије обучити за препознавање лажних и фалсификованих путних исправа и идентификацију показатеља ризика код особа које аплицирају за издавање виза.

Имајући у виду капацитете Републике Србије, безбедносу проблематику у земљама порекла миграната, као и непостојање билатералних и мултилатералних споразума са земљама порекла лица, Република Србија није у могућности да самостално организује повратак миграната у земље порекла. С тим у вези треба предузети активности на учешћу у организацији заједничких летова повратка ирегуларних миграната у земље порекла. Такође, требало би узети учешће у активностима добровољног повратка (AVR) које спроводе међународне организације (UNHCR, IOM...).

5.3.5 Међуагенцијска сарадња у управљању границом

Република Србија ће у складу са Споразумом о сарадњи у области интегрисаног управљања границом, између Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија, Министарства пољопривреде и заштите животне средине и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре јачати међуагенцијску сарадњу на следећим пољима:

- усклађивање рада и координацију активности у области контроле граница и унапређење сарадње на централном, регионалном и локалном нивоу;
- размену информација;
- међусобну стручну и техничку помоћ;
- заједничку анализу ризика;
- организовање заједничких акција и других активности;
- успостављање заједничких оперативних и стручних тимова у циљу решавања појединачних случајева;
- развој заједничких стандарда, техничких критеријума и усклађивање процедура, посебно у вези информационих система;
- заједничку употребу опреме;
- заједничко стручно образовање и обуку за овлашћене службенике;

- деловање у ванредним ситуацијама;
- међународну сарадњу и
- друге облике сарадње.

Сарадња у области ИУГ, уколико се укаже потреба, биће проширена и на друга министарства ради ангажовања њихових стручњака у поменутиим радним подгрупама за поједине области (Министарство задужено за спољне послове, за послове здравља, послове одбране, правосудни органи, локалне самоуправе итд.).

5.3.6 Координација и кохерентност активности држава чланица и институција и других агенција и тела ЕУ

Као будућа чланица ЕУ и шенгенског простора, Република Србија ће наставити да развија концепт ИУГ ЕУ, са земљама чланицама и релевантним агенцијама и телима ЕУ, са циљем:

- унапређења сарадње са АЕГОС;
- активног учешћа у радним групама на међународном нивоу;
- активног учешћа у регионалним иницијативама у области управљања границом;
- учешћа у заједничким акцијама на унутрашњим границама - заједнички надзор.

6. СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА

Стратегија интегрисаног управљања границом ће се имплементирати реализацијом Акционог плана који је саставни део Стратегије. Акциони план ће садржати активности, носиоце активности, мере, трошкове и изворе финансирања, индикаторе за праћење активности, рокове, као и циљеве до 2020. године.

Акциони план ће се ревидирати на годишњем нивоу како би се осигурао флексибилан оквир за суочавање са новим изазовима у интегрисаном управљању границама.

За потребе спровођења, праћења и евалуације Стратегије и пратећег Акционог плана Влада Републике Србије формираће Координационо тело, које ће успоставити Оперативну групу.

Координационо тело водиће Министарство унутрашњих послова – Управа граничне полиције, а у његовом раду ће учествовати руководиоци свих основних граничних служби, као и представници министарстава надлежних за спољне послове, саобраћај и финансије. Задатак Координационог тела је да прати спровођење Стратегије и да о томе једном годишње извештава Владу, као и да предлаже усвајање нових и корективних мера кроз годишњу ревизију Акционог плана. Кординационо тело састаје се најмање два пута годишње.

Оперативну групу формираће Координационо тело, којом руководи представник граничне полиције, а у раду учествују представници свих основних граничних служби, као и

представници министарстава надлежних за спољне послове, саобраћај и финансије. Задатак Оперативне групе је да систематски прати спровођење Стратегије и Акционог плана, те да на кварталном нивоу о томе извештава Координационо тело. Оперативна група може оснивати регионалне и локалне подгрупе у циљу ефикасне имплементације на свим нивоима.

7. ЗАКЉУЧЦИ

Стратегија интегрисаног управљања границом и припадајући Акциони план урађени су на основу постојећег правног оквира Европске уније, уважавајући и препоруке експерата који су анализирали имплементацију постојеће Стратегије интегрисаног управљања границом.

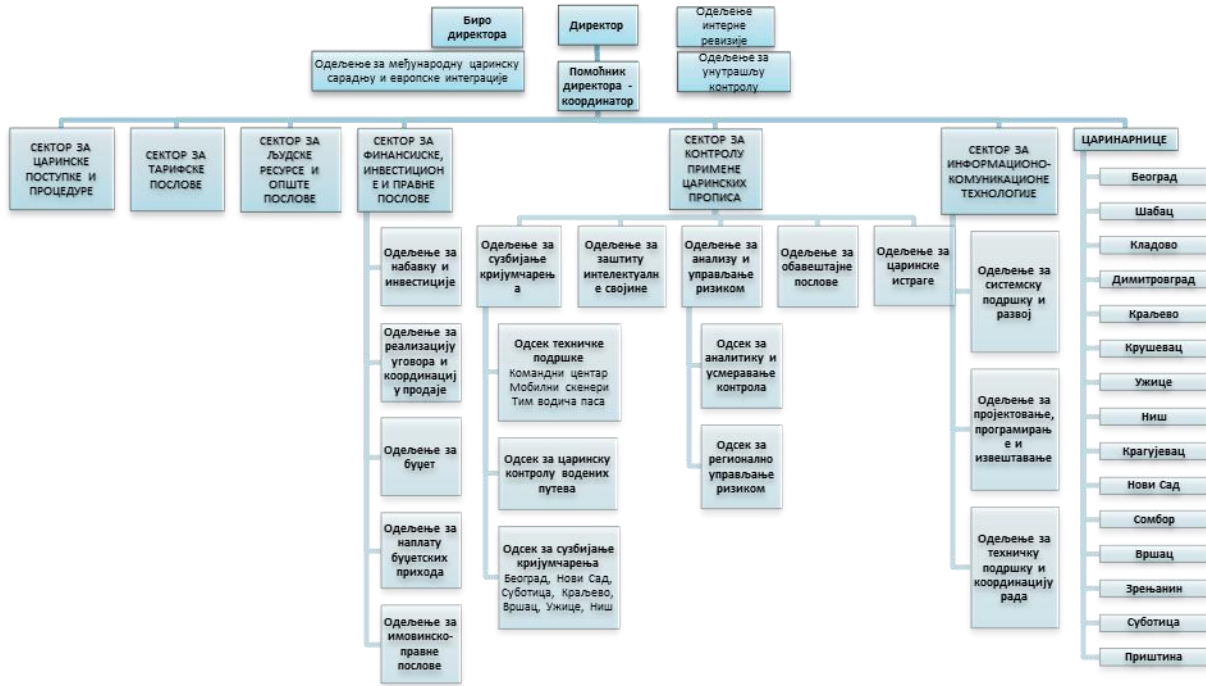
Овај стратешки и имплементациони оквир од посебне је важности за све учеснике и институције укључене у процес интегрисаног управљања границом и даје могућност за даље побољшање оперативне сарадње између свих надлежних државних органа и институција укључених у управљање границом. Такође, даје јасне смернице за унапређење билатералне и мултилатералне сарадње.

Влада Републике Србије ће једном годишње анализирати спровођење свих планираних активности, те ће, уколико је потребно, предлагати корективне мере с циљем ефикасне имплементације ове Стратегије.

ОРГАНИГРАМ УПРАВЕ ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ



ОРГАНИГРАМ УПРАВЕ ЦАРИНА РС



ОРГАНИГРАМ МИНИСТАРСТВА ПОЉОПРИВРЕДЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

