

Na osnovu člana 38. stav 1. Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 30/18) i člana 17. stav 1. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon),

Vlada usvaja

STRATEGIJU INTEGRISANOG UPRAVLJANJA GRANICOM U REPUBLICI SRBIJI ZA PERIOD 2022 – 2027. GODINE

1. Uvod

Međunarodno kretanje ljudi, robe i kapitala u poslednjih nekoliko decenija postalo je važno pitanje bezbednosnih politika na nacionalnom, regionalnom i globalnom nivou. Efikasna kontrola na granicama predstavlja važan alat u suzbijanju raznih oblika međunarodnog krijumčarenja od strane organizovanih kriminalnih grupa koje koriste propuste u graničnoj kontroli. Evropska unija, samim tim i Republika Srbija, se tokom poslednjih decenija suočavaju sa velikim bezbednosnim izazovima na svojim granicama, koji su se posebno iskazali u velikom broju lica koja dolaskom na područje Evropske unije žele da poboljšaju svoj način života. Takođe, svi oblici prekograničnog kriminala predstavljaju veliku društvenu opasnost zbog čega zaštita života i zdravlja stanovništva efikasnom kontrolom bilja, životinja, proizvoda biljnog i životinjskog porekla i druge robe postaje sve veći prioritet za sve službe u sistemu integrisanog upravljanja granicom.

Poslednjih nekoliko godina Republika Srbija je učinila značajne napore u upravljanju granicama, poboljšala institucionalnu saradnju na državnom nivou i usvojila niz strateških dokumenata u cilju implementacije evropskih i međunarodnih standarda na ovom području. Jedan od najvažnijih bila je Strategija integrisanog upravljanja granicom za period 2017 - 2020. godini. U ovom periodu Republika Srbija je usvojila zakonodavni okvir usmeren na usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, ojačala administrativne i tehničke kapacitete svih graničnih službi i stvorila pravni okvir za saradnju sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu (u daljem tekstu: Fronteks).

Osnovne vrednosti kojima treba težiti u obavljanju poslova upravljanja granicom su: profesionalnost, integritet, saradnja, transparentnost, odgovornost i poštovanje ljudskih prava.

Uzimajući u obzir sve navedeno, ovim dokumentom se definišu vizija i misija koje određuju oblasti, opšte i posebne ciljeve Strategije.

Vizija: Efikasna primena integrisanog upravljanja granicom u skladu sa standardima i pravnim propisima EU, kojom je obezbeđeno nesmetano kretanje ljudi i robe uz podizanje sveukupne unutrašnje i evropske bezbednosti.

Misija: Zajedničkim delovanjem smanjiti rizike usmerene prema bezbednosti granica i unutrašnje bezbednosti Republike Srbije i delovati na podizanju sveukupne evropske bezbednosti.

Svi izrazi u ovom planskom dokumentu imaju jednako rodno značenje, bez obzira da li se koriste u muškom ili ženskom rodu i odnose se podjednako na muški i ženski rod. Takođe, prilikom izveštavanja o sprovođenju Akcionog plana biće uzet u obzir rodni aspekt u skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti.

2. Polazne osnove

Strateški cilj Republike Srbije predstavlja punopravno članstvo u Evropskoj uniji i u tom pravcu Republika Srbija je ispunila niz obaveza i kriterijuma koji su proizašli iz procesa pridruživanja Evropskoj uniji i u potpunosti primenila osnovna načela demokratije, poštovanja ljudskih prava, sloboda i vladavine prava Evropske unije.

Republika Srbija je usvojila svoju prvu Strategiju integrisanog upravljanja granicom sa pratećim akcionim planom 2006. godine, drugu 2012. godine i treću 2017. godine. Implementacijom navedenih dokumenata, Republika Srbija je u proteklom periodu postigla značajan napredak na polju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije, donošenjem novih zakona, jačala administrativne i institucionalne kapacitete svih relevantnih službi kroz zapošljavanje, sprovođenje plana i programa zajedničke obuke i primene zajedničke analize rizika svih službi u sistemu integrisanog upravljanja granicom. Takođe, podignut je nivo tehničke opremljenosti svih nadležnih institucija u kontroli granice, kroz rekonstrukciju i izgradnju graničnih prelaza, kao i nabavku specijalizovane opreme za redovno obavljanje poslova.

S ciljem daljeg usklađivanja sa evropskim pravnim i strateškim okvirom, Republika Srbija donosi Strategiju integrisanog upravljanja granicom usmerenu na normativni i strateški okvir definisan u Evropskoj uniji, uvažavajući postignute rezultate kao i specifičnosti Republike Srbije.

Republika Srbija definiše normativne, proceduralne, kadrovske, finansijske mere i aktivnosti kroz prateći Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, u cilju primene novog koncepta integrisanog upravljanja granicom.

3. Karakteristike granice, trenutno stanje, rizici i pretnje

Republika Srbija je kontinentalna država u jugoistočnoj Evropi sa preko sedam miliona stanovnika i obuhvata teritoriju od 88.361 km² i graniči se sa osam država: Mađarskom, Rumunijom, Republikom Bugarskom, Republikom Severnom Makedonijom, Republikom Albanijom, Crnom Gorom, Bosnom i Hercegovinom i Republikom Hrvatskom. Ukupna dužina državne granice Republike Srbije iznosi 2.361,86 km, četiri države članice EU – Mađarska, Rumunija, Republika Bugarska, Republika Hrvatska i četiri države koje nisu članice EU – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Severna Makedonija i Republika Albanija.

Republika Srbija nalazi se na raskršću puteva između Zapadne Evrope i Bliskog istoka i samim tim nalazi se na raskršću različitih multikulturalnih, multinacionalnih, religijskih i civilizacijskih tokova. Ujedno, predstavlja tranzitnu zemlju između istoka i zapada kako za legalan promet roba tako i za razne vidove krijumčarenja, te se nalazi u centralnom delu tzv. Balkanske krijumčarske rute. Uz pozitivne privredne rezultate ovaj položaj utiče na to da se nalazi na pravcima kretanja međunarodnog organizovanog kriminala što traži dodatni angažman svih državnih resursa. Efikasna borba protiv prekograničnog kriminala ima veliku ulogu za privredu i bezbednost građana Republike Srbije.

Državna granica sa Mađarskom utvrđena je na osnovu Ugovora, u celini je obeležena i opisana graničnim dokumentima. Ukupna dužina granice iznosi 174,7 km od čega 18 km čine elementi hidrografije (reke i kanali). Opšti pravac protezanja granice je zapad – istok. Teren uz graničnu liniju je ravničarskog tipa, lako prohodan u odgovarajućim meteo uslovima, bez izražene vertikalne raščlanjenosti reljefa, pokriven najvećim delom ratarskim kulturama, voćnjacima u sistemu intenzivnog uzgoja, livadama i mestimično slabo razvijenom šumskom vegetacijom. Prirodne prepreke čine reka Tisa i Bajski kanal. Putna mreža je razvijena i pruža relativno dobre veze između regionalnih, opštinskih i seoskih naselja u pograničnom području. Uz graničnu liniju postoji nekategorisana komunikacija čija je prohodnost ograničena u uslovima intenzivnih padavina.

Državna granica sa Rumunijom utvrđena je na osnovu Ugovora, granica je u celini obeležena i opisana graničnim dokumentima. Ukupna dužina granice iznosi 546,6 km od čega 289,3 km čine elementi hidrografije (jezero, reke i kanali). Opšti pravac protezanja granice je sever – jug. Banatski deo granične linije i pojas uz liniju karakteriše većim delom reljef ravničarskog tipa pokriven ratarskim kulturama, lako prohodan u odgovarajućim meteo uslovima. U južnom delu, blago su izraženi elementi vertikalne raščlanjenosti reljefa pokriveni šumama i žbunjem. Putna mreža je razvijena i pruža relativno dobre veze između regionalnih, opštinskih i seoskih naselja u pograničnom području. Uz graničnu liniju mestimično postoje nekategorisane komunikacije čija je prohodnost ograničena u uslovima intenzivnih padavina. Dunavski deo granične linije i pojasa uz liniju čini mešavina ravničarskog, brdskog i niskoplaninskog reljefa sa dominantnom Đerdapskom klisurom koja ograničava

kretanje na izgrađene komunikacije. Prirodne prepreke čine reka Dunav sa Đerdapskim jezerom, reke Tamiš, Karaš i Nera i obronci Vršaćkih planina.

Državna granica sa Republikom Bugarskom utvrđena je na osnovu Ugovora, ukupna dužina granice iznosi 360,5 km od čega 27 km čine elementi hidrografije (reke i potoci). Opšti pravac protezanja granice je sever – jug. Teren uz graničnu liniju je nisko do srednjeplaninskog tipa osim na krajnjem severu granice gde je preovlađujući ravničarski reljef i na graničnom delu Stare planine gde je reljef visokoplaninskog tipa. Vegetaciju čine šume i pašnjaci. Teren je generalno teško prohodan i kretanje je uglavnom usmereno na komunikacije. Prirodne prepreke čine planinski oblici reljefa sa dominantnim masivom Stare planine i reka Timok.

Državna granica sa Republikom Severnom Makedonijom utvrđena je na osnovu Ugovora, ukupna dužina granice iznosi 282,9 km od čega 35,5 km čine elementi hidrografije (reke i potoci). Opšti pravac protezanja granice je zapad – istok. Teren uz graničnu liniju karakteriše nisko do visokoplaninski reljef sa delovima ravničarskog do brdskog tipa reljefa oko reke Lepenice i Preševske povije pokriven šumama i pašnjacima. Prohodnost je ograničena i usmerena na komunikacije i ravničarske tipove reljefa. Prirodne prepreke su planinski oblici reljefa sa dominantnim masivom Šarplanine.

Državna granica sa Republikom Albanijom je utvrđena, topografska u celini obeležena i opisana graničnim dokumentima. Ukupna dužina granice iznosi 113,6 km od čega 3 km čine elementi hidrografije (reke i potoci). Opšti pravac protezanja granice je severozapad – jugoistok. Teren je srednje do visokoplaninski, teško prohodan a kretanje je usmereno isključivo na komunikacije. Na granici sa Republikom Albanijom i na delu državne granice sa Republikom Severnom Makedonijom, kontrolu prelaska granice sprovode pripadnici međunarodnih snaga u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN.

Državna granica sa Crnom Gorom nije utvrđena. Ukupna dužina granice iznosi 249,5 km od čega 10 km čine elementi hidrografije (reke i potoci). Opšti pravac protezanja granice je severozapad – jugoistok. Ukupna dužina aproksimativne granične linije između Republike Srbije i Crne Gore u zoni odgovornosti ovog regionalnog centra iznosi oko 162,3 km. Teren uz državnu granicu karakteriše srednje planinski tip reljefa sa Peštarskom visoravni u centralnom delu, mestimično ispresecan strmim obalama planinskih potoka. Nadmorska visina u zoni odgovornosti kreće se od 500 do 2000 metara. Teren teško prohodan naročito u zimskom periodu a kretanje je usmereno na izgrađene komunikacije. Vegetacijski pokrivač većim delom čine šume, zatim nisko rastinje, pašnjaci i livade. U obavljanju poslova obezbeđenja državne granice konfiguracija terena zahteva upućivanje patrola ka graničnoj liniji postojećim putnim i alternativnim pravcima.

Državna granica sa Bosnom i Hercegovinom nije utvrđena. Ukupna dužina granice iznosi 370,9 km od čega 261 km čine elementi hidrografije (reke, jezera i potoci). Opšti pravac protezanja granice je sever – jug. Teren uz državnu granicu je

pretežno srednjeplaninskog tipa sa postepenim prelazima u niskoplaninski i ravničarski idući ka severu. Prohodnost je ograničena na komunikacije. Prirodne prepreke čine planinski reljef na južnom delu granice, reka Drina sa akumulacijama i reka Sava.

Državna granica sa Republikom Hrvatskom nije utvrđena. Ukupna dužina granice iznosi 261,7 km od čega 150,6 km čine elementi hidrografije (reke i kanali). Opšti pravac protezanja granice je sever – jug. Teren uz graničnu liniju je ravničarskog tipa, lako prohodan u odgovarajućim meteo uslovima, bez izražene vertikalne raščlanjenosti reljefa, pokriven najvećim delom ratarskim kulturama i razvijenom šumskom vegetacijom na sremskom delu granice i zaobalju reke Dunav. Putna mreža je razvijena i pruža relativno dobre veze između regionalnih, opštinskih i seoskih naselja u pograničnom području osim na granici opštine Šid i Bačka Palanka, gde se za povezivanje koristi komunikacija koja delom prolazi kroz Republiku Hrvatsku.

Prirodnu granicu Republike Srbije čine tri međunarodne plovne reke, Dunav sa Republikom Hrvatskom i Rumunijom, gde je režim plovidbe regulisan Konvencijom o režimu plovidbe Dunavom, Sava sa Bosnom i Hercegovinom, gde je režim plovidbe regulisan Okvirnim sporazumom o slivu reke Save sa aneksima i Protokolom o režimu plovidbe i Tisa, gde je režim plovidbe regulisan bilateralnim sporazumom sa Mađarskom. Takođe, plavu granicu sa Bosnom i Hercegovinom ocrta reka Drina, koja nije međunarodna plovni put, osim deonice od rečnog kilometra 0,00 do rečnog kilometra 15,00, gde je plovidba bez ograničenja za trgovačka plovila svih država.

Granična kontrola se obavlja na 76 graničnih prelaza te su sa susednim državama uređena pitanja zajedničkog delovanja na granici od mešovitih patrola, zajedničkih kontakt centara do zajedničkog planiranja mera.

Migracioni pritisak na Zapadni Balkan ostaje karakteristika razvoja događaja na istočno-mediteranskoj ruti i samim tim u glavnoj zemlji porekla i tranzita (posebno u Turskoj, Centralnoj i Južnoj Aziji ili na Bliskom Istoku). Razni ekonomski i geopolitički sporovi u istočnom Sredozemlju između Turske, susedne Grčke, Kipra i EU su ipak ključni faktori koji mogu uticati na veličinu i pravce migracionih tokova u proširenom regionu. Iregularni migranti na putu između Turske i Zapadne Evrope preko istočnog Mediterana, Grčke / Bugarske i širom Zapadnog Balkana ostali su uglavnom aktivni.

Ruta usredsređena na Republiku Srbiju, kao i ruta preko Republike Albanije i dalje je aktivna, ali su polazne tačke obe rute pokazale značajno smanjenje.

Poseban, aktuelni bezbednosni izazov predstavljaju najnovija dešavanja u Avganistanu, dolazak nove administracije koji je prouzrokovao masovna migraciona pomeranja prema državama članicama EU uz korišćenje postojećih migracionih ruta.

Vezano za geopolitički položaj kao i izrađenu Analizu rizika u skladu sa CIRAM 2.0, glavne bezbednosne pretnje predstavljaju iregularne migracije, krijumčarenje ljudi, prekogranični kriminal i krijumčarenje raznih vrsta roba.

4. Organizaciona struktura

Integrirano upravljanje granicom u Republici Srbiji podrazumeva sveobuhvatan sistem saradnje i uključenosti velikog broja nadležnih državnih organa dok su nosioci aktivnosti Ministarstvo unutrašnjih poslova – Uprava granične policije, Ministarstvo finansija – Uprava carina, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Uprava za veterinu i Uprava za zaštitu bilja.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je zakonom određeno kao organ državne uprave nadležan za poslove bezbednosti granica.

Ministarstvo unutrašnjih poslova – Uprava granične policije

Za poslove granične kontrole u Republici Srbiji nadležna je Uprava granične policije u sastavu Direkcije policije, koja je hijerarhijski organizovana na tri nivoa: centralni, regionalni i lokalni. U tom smislu Uprava granične policije poslove obavlja preko osam regionalnih centara u čijem se sastavu na lokalnom nivou nalazi 40 stanica granične policije.

Uprava granične policije obavlja poslove kontrole državne granice, poslove u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca, poslove azila, poslove povratka stranaca, suzbijanja prekograničnog kriminala i iregularnih migracija u skladu sa uspostavljenim sistemom analize rizika.

Isto tako, Uprava granične policije obavlja poslove u vezi suzbijanja krijumčarenja opojnih droga, oružja, zabranjenih supstanci, roba čiji je promet ograničen ili kontrolisan, suzbija korišćenje lažnih i falsifikovanih putnih isprava. Uprava granične policije, u skladu sa Zakonom o policiji i na osnovu međunarodnih ugovora, obavlja poslove međunarodne saradnje; učestvuje u pripremi propisa, analiza, izveštaja i informacija za nadležne organe i organizacije.

Granična policija na osnovu analize rizika preduzima mere kontrole putnika i prevoznih sredstava na graničnim prelazima i obezbeđuje državnu granicu u cilju sprečavanja nedozvoljenog prelaženja državne granice, unošenja na teritoriju Republike Srbije minsko-eksplozivnih sredstava, oružja, narkotika, otkrivanja falsifikovanih putnih isprava, kao i podizanja nivoa bezbednosti na međunarodnom plovnom putu na rekama Dunav, Tisa i Sava.

Granična policija u sedištu osigurava svakodnevnu radnu povezanost i punu koordinaciju sa svim organizacionim jedinicama Ministarstva unutrašnjih poslova uključenim u integrirano upravljanje granicom, u žim organizacionim jedinicama na regionalnom i lokalnom nivou kao i drugim državnim organima i institucijama.

Koncept organizacije granične policije usklađuje se sa operativnim potrebama i najboljom praksom u državama Evropske unije.

Ministarstvo finansija – Uprava carina

Uprava carina je organ uprave u sastavu Ministarstva finansija zadužen za zaštitu ekonomskih, fiskalnih i finansijskih interesa Republike Srbije, zaštite od nezakonite i ilegalne trgovine, bezbednosti i zaštite ljudi i životne sredine, olakšavanje međunarodne trgovine. Poslovi carinskog nadzora i kontrole uređeni su Carinskim zakonom („Službeni glasnik RS”, br. 95/18, 91/19 – dr. zakon, 144/20 i 118/21) i Zakonom o carinskoj službi („Službeni glasnik RS”, br. 95/18 i 144/20).

Uprava carina sprovodi aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. Aktivnosti na centralnom nivou sprovodi Sektor za kontrolu primene carinskih propisa, u čijem sastavu poslove kontrola izvršavaju službenici Odeljenja za analizu i upravljanje rizikom, Odeljenja za suzbijanje krijumčarenja, Odeljenja za carinske istrage, Odeljenja za obaveštajne poslove i Odeljenja za zaštitu prava intelektualne svojine.

Odeljenje za analizu i upravljanje rizikom sprovodi postupke analiza i nalaže ciljane mere kontrola na carinskom području Republike Srbije.

Na regionalnom nivou aktivnosti sprovodi 15 carinarnica, a u okviru kojih poslove kontrole vrše carinske ispostave i referati, koje predstavljaju lokalni nivo.

Granične carinske ispostave i referati sprovode preventivne kontrole, kao i mere naložene sa centralnog i regionalnog nivoa.

Mere carinske kontrole su pregled robe; uzimanje uzoraka; provera podataka navedenih u deklaraciji, kao i provera verodostojnosti dokumenata; pregled računa i drugih evidencija privrednih subjekata; pregled prevoznih sredstava; putničkog prtljaga i druge robe koju lica nose sa sobom ili na sebi, kao i sprovođenje službenih ispitivanja i drugih sličnih radnji.

Kada drugi nadležni organi, nad istom robom sprovode kontrolu, carinski organ će, u saradnji sa tim organima, nastojati da se ta kontrola vrši, gde god je to moguće, u isto vreme i na istom mestu kao i carinska kontrola („jedinstveni šalter”), uz koordinisanu ulogu carinskog organa.

U cilju smanjenja rizika i borbe protiv prevara Uprava carina i drugi organi odgovorni za kontrolu granice, razmenjuju relevantne podatke iz delokruga svojih nadležnosti.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove iz svog delokruga, a koji se odnose na kontrolu pošiljaka prilikom uvoza i provoza, preko svojih organizacionih jedinica – Granične veterinarske inspekcije, koja je organizaciona jedinica unutar Uprave za veterinu i Granične fitosanitarne inspekcije, koja je organizaciona jedinica unutar Uprave za zaštitu bilja.

Odeljenje granične veterinarske inspekcije obavlja poslove koji se odnose na inspeksijski nadzor u veterinarskoj oblasti na određenim graničnim prelazima kroz veterinarsko sanitarnu kontrolu pošiljaka, uvoz i prevoz životinja, hrane životinjskog porekla, proizvoda životinjskog porekla, sporednih proizvoda životinjskog porekla, reproduktivnog materijala, hrane za životinje, pošiljaka mešovite hrane koja u svom sastavu sadrži proizvode životinjskog porekla, dijagnostičkih preparata i drugih proizvoda koji sadrže elemente animalnog porekla, a kojima se može preneti zarazna bolest životinja preko državne granice na graničnom prelazu za drumski, železnički, rečni ili vazdušni saobraćaj. Veterinarsko sanitarna kontrola obuhvata kontrolu bezbednosti i kvaliteta proizvoda, hrane i sporednih proizvoda životinjskog porekla, kontrolu uslova transporta životinja, hrane, proizvoda i sporednih proizvoda životinjskog porekla, kontrolu međunarodnih veterinarskih potvrda o zdravstvenom stanju pošiljki, uzimanje uzoraka pošiljki proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, sporednih proizvoda životinjskog porekla i hrane za životinje radi ispitivanja bezbednosti i kvalitativne ispravnosti, izdavanje naloga za pregled pošiljaka pri uvozu nadležnom veterinarskom inspektor u mestima carinjenja-carinskim magacinima ili slobodnim zonama ukoliko nije moguće izvršiti kompletan pregled na graničnom prelazu, kontrolu ugroženih i zaštićenih vrsta divlje faune u međunarodnom prometu i obavlja i druge poslove iz ove oblasti.

Aktivnosti Odeljenja granične veterinarske inspekcije odvijaju se na 17 graničnih prelaza.

Odeljenje granične fitosanitarne inspekcije obavlja poslove koji se odnose na inspeksijski nadzor u fitosanitarnoj oblasti na graničnim prelazima i mestima carinjenja, i to: kontrolu zdravlja bilja i biljnih proizvoda pri uvozu i provoza sa pretovarom; kontrolu sredstava za zaštitu i ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta pri uvozu i provoza sa pretovarom; kontrolu bezbednosti hrane i hrane za životinje biljnog i mešovitog porekla pri uvozu; kontrolu prisustva GMO; kontrolu nivoa radioaktivne kontaminacije kod bilja i sredstava za ishranu bilja i oplemenjivača zemljišta, a sve u cilju sprečavanja unosa proizvoda koji nisu bezbedni za ishranu ljudi tj. nisu u skladu sa Zakonom o bezbednosti hrane i sprečavanja unosa štetnih organizama koji nisu prisutni u Republici Srbiji i koji bi mogli naneti velike štete našoj poljoprivrednoj proizvodnji. Aktivnost granične fitosanitarne inspekcije se odvija na 21 graničnom prelazu, na tri pošte carinjenja i u 11 mesta carinjenja.

Pored gore navedenih nosilaca aktivnosti u sprovođenju integrisanog upravljanja granicom učestvuju i drugi organi, organizacije i organizacione jedinice u okviru svojih nadležnosti, i to:

- 1) Ministarstvo spoljnih poslova;
- 2) Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
- 3) Ministarstvo finansija;
- 4) Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija;
- 5) Ministarstvo zdravlja;
- 6) Republička direkcija za imovinu Republike Srbije;
- 7) Druge organizacione jedinice u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova;
- 8) Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije;
- 9) Jedinice lokalne samouprave.

5. Koncept integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije

Republika Srbija kao zemlja koja se nalazi na spoljnim granicama Evropske unije, štiteći sopstvenu bezbednost, posredno štiti spoljne granice EU i doprinosi podizanju stepena regionalne i evropske bezbednosti, uz poštovanje svih odredbi međunarodnog prava koje se tiču lica koja traže međunarodnu zaštitu, posebno ranjivih grupa i maloletnih lica bez pratnje.

Osnovni preduslov za primenu novog koncepta predstavljaju izmene normativnog i strateškog okvira, unapređenje kontrole državne granice i jačanje institucionalne saradnje, uz kontinuirano jačanje kadrovskih, materijalno-tehničkih i IT kapaciteta svih službi u sistemu IUG.

Uz usklađivanje strateškog i zakonodavnog okvira potrebno je ojačati institucionalnu saradnju. Institucionalnom saradnjom za upravljanje granicom treba upravljati na tri nivoa – strateškom, taktičkom i operativnom, kako bi se svi ljudski, materijalni i tehnički kapaciteti koristili efikasno i racionalno.

Kvalitet obavljanja granične kontrole od strane odgovornih službi, usled sve većih bezbednosnih izazova i različitih asimetričnih pretnji zahtevaju neprestano unapređenje i optimizaciju poslovnih procesa i operativnih procedura. U tom smislu na osnovu izrađenih analiza posebnu pažnju treba posvetiti racionalnoj nabavci sofisticirane tehničke opreme koja mora odražavati viziju dugoročnog planiranja, korišćenja i kompatibilnosti s ostalim sistemima i institucijama.

Efikasna kontrola granica, kontrola prelaska putnika preko državnih granica i onemogućavanje nedozvoljenih aktivnosti povezanih sa obezbeđivanjem bezbednosti granica zahteva znatno finansijsko ulaganje u jačanje administrativnih kapaciteta uporedo sa razvojem i jačanjem IT sistema. Danas svi bezbednosni sistemi, pa tako i sistem upravljanja granicom, moraju biti spremni na brzu promenu, kao i obezbeđivanje odgovarajućeg odgovora na bezbednosne izazove, rizike i pretnje.

Republika Srbija ovom strategijom nastavlja razvoj i dalje usklađivanje sistema integrisanog upravljanja granicom sa evropskim modelom koji se sastoji od utvrđenih elemenata, a to su:

- 1) Granična kontrola;
- 2) Suzbijanje prekograničnog kriminala;
- 3) Poštovanje i zaštita osnovnih ljudskih prava;
- 4) Analiza rizika;
- 5) Institucionalna saradnja u upravljanju granicom;
- 6) Mere na teritoriji Republike Srbije;
- 7) Međunarodna saradnj;
- 8) Povratak stranaca;
- 9) Razmena informacija i saradnja sa državama članicama, Agencijama EU i drugim međunardonim organizacijama;
- 10) Mehanizam za kontrolu kvaliteta,
- 11) Obuka, istraživanje i razvoj.

5.1. Granična kontrola

5.1.1 Granične provere

Granične provere moraju omogućiti brz promet ljudi i roba preko graničnih prelaza uz zadržavanje visokog stepena bezbednosti granica, ali i stanja unutrašnje i međunarodne bezbednosti. Kako bi se to postiglo, kadrovi moraju biti stručno i profesionalno osposobljeni kako za obavljanje poslova kontrole državne granice, tako i za korišćenje moderne tehničke i informatičke opreme uz odgovarajuću infrastrukturu. Cilj graničnih provera je otkrivanje falsifikovanih dokumenata, otkrivanja lica za kojima su raspisane potražne mere, suzbijanje krijumčarenja droge, oružja, vozila, svih vrsta roba i sprečavanje iregularnih migracija. Republika Srbija uložice napore kako bi se stvorili svi preduslovi za obavljanje graničnih provera u skladu sa šengenskim i evropskim standardima, posebno u pogledu kadrova, tehničke opremljenosti i ostvarivanja preduslova za povezivanje sa evropskim informacionim sistemima.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Nacionalno zakonodavstvo se usklađuje sa evropskim pravnim okvirom i obezbeđeno je njegovo sprovođenje;
- 2) Granična policija je ojačala tehničke i operativne kapacitete;
- 3) Granični prelazi se opremaju i izgrađuju u skladu sa evropskim standardima,
- 4) Razvoj i uspostavljanje novih informacionih sistema vezanih za granične provere i njihova interoperabilnost.

5.1.2. Nadzor državne granice

Nadzor državne granice obavlja se između graničnih prelaza i na graničnim prelazima van utvrđenog radnog vremena u cilju suzbijanja prekograničnog kriminala, sprečavanja nezakonitih prelazaka državne granice i zaštite njene nepovredivosti, kao i obavljanja drugih poslova određenih zakonom. Prilikom obavljanja poslova nadzora državne granice službenici koriste tehnička sredstva i specijalizovane uređaje. Obavljanje zadataka i planiranje mera u nadzoru državne granice zasnovano je na analizi rizika

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Ojačani kapaciteti u pogledu nadzora državne granice;
- 2) Opremanje granične policije savremenim materijalno - tehničkim sredstvima za efikasan nadzor državne granice.

5.2 Suzbijanje prekograničnog kriminala

Geografski položaj Republike Srbije i dobre saobraćajne veze povećavaju rizik od svih oblika prekograničnog kriminala. Ujedno, Republika Srbija se nalazi na takozvanoj balkanskoj ruti kojom prolazi razna krijumčarena roba što predstavlja izazov za sva tela uključena u integrisano upravljanje granicom. Međunarodni organizovani kriminal predstavlja veliki bezbednosni rizik za međunarodnu zajednicu, a time i za Republiku Srbiju, stoga je neophodno ojačati kapacitete svih službi u sistemu IUG u cilju efikasne borbe protiv ovog oblika kriminala.

Posebnu pažnju treba usmeriti na borbu protiv krijumčarenja i trgovine ljudima koja zahteva uključivanje predstavnika bezbednosnog sektora i društva u celini.

Poseban cilj jeste:

- 1) Ojačani kapaciteti za borbu protiv prekograničnog kriminala.

5.3 Poštovanje i zaštita osnovnih ljudskih prava

U obavljanju poslova granične kontrole izuzetno je važno poštovanje osnovnih ljudskih prava svih lica koja ili prelaze državnu granicu na zakonit ili nezakonit način ili su već u nezakonitom boravku na teritoriji Republike Srbije. U tom kontekstu potrebno je unaprediti sistem obuke u pogledu poštovanja osnovnih ljudskih prava zasnovanih na međunarodno prihvaćenim standardima.

Neophodno je ojačati sistem praćenja postupanja nadležnih tela u sprovođenju zaštite osnovnih prava i međunarodne zaštite.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Unapređenje poštovanja osnovnih ljudskih prava, posebno ranjivih kategorija lica i dece, kao i efikasnosti mehanizma upućivanja;
- 2) Obezbeđeno poštovanje osnovnih ljudskih prava.

5.4 Analiza rizika

Pored graničnih provera i nadzora državne granice, granična kontrola se takođe sastoji od analize rizika za unutrašnju bezbednost i procene pretnji koje ugrožavaju bezbednost granica i pograničnog područja. Analiza rizika mora se zasnivati na efikasnom i brzom prikupljanju i razmeni svih relevantnih podataka i informacija. Način sprovođenja analize rizika definisan je Zajedničkim integrisanim modelom analize rizika (CIRAM 2.0), metodologijom koju je razvila Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu – Fronteks, a takođe je obaveza prema evropskim pravnim propisima. Analiza rizika i procene ranjivosti treba da budu smernice u planiranju i razvoju svih uključenih agencija.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Unapređen sistem analize rizika uz već primenjeni model CIRAM;
- 2) Unaprediti kvalitet analitičkih proizvoda;
- 3) Uspostaviti model obuke u oblasti analize rizika u graničnoj policiji.

5.5 Institucionalna saradnja u upravljanju granicom

Integrisano upravljanje granicom zahteva uključivanje svih nadležnih institucija u održavanje i poboljšanje bezbednosne situacije kako na državnoj granici, tako i na državnom i evropskom nivou i omogućava optimalno korišćenje postojećih resursa svih uključenih institucija. Republika Srbija planira i sprovodi zajedničke aktivnosti na osnovu pripremljene zajedničke analize rizika i ima uspostavljen sistem razmene informacija koji treba unaprediti. Takođe, potrebno je unaprediti zajedničku upotrebu svih postojećih kadrovskih i tehničkih kapaciteta kroz jačanje pravnog i organizacionog okvira.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Poboljšana primena sporazuma zaključenih između nadležnih institucija i razvijene standardne operativne procedure;
- 2) Unapređena zajednička analiza rizika, uz uspostavljanje sistema efikasne razmene informacija i povezivanje relevantnih baza podataka;
- 3) Ojačani administrativni, tehnički i operativni kapaciteti svih nadležnih institucija u cilju efikasnije kontrole granice;
- 4) Zajedničko korišćenje materijalno-tehničkih sredstava;

5) Jačanje zajedničkih aktivnosti jedinica za sprovođenje kompenzatornih mera Uprave granične policije i Uprave carina.

5.6 Mere na teritoriji Republike Srbije

U svrhu prethodnog delovanja u graničnoj kontroli potrebno je preduzeti mere na celoj teritoriji Republike Srbije (kako na graničnim prelazim i granici, tako i van njih). Mere na državnom području prvenstveno se odnose na kontrolu kretanja i boravka državljana trećih zemalja sa naglaskom na prevenciju i borbu protiv nezakonitih migracija, krijumčarenja ljudi, prekograničnog kriminala, identifikovanje žrtava – ranjivih grupa i potencijalnih žrtava trgovine ljudima.

Mere treba preduzeti i na osnovu posebno pripremljenih analiza rizika, redovnih policijskih poslova i zajedničkih radnji svih nadležnih tela.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Delotvoran odgovor na izazove povezane sa iregularnim migracijama na teritoriji Republike Srbije i mogućim pretnjama na granici;
- 2) Unapređena saradnja sa drugim službama.

5.7 Međunarodna saradnja

Međunarodna saradnja u oblasti upravljanja granicama izuzetno je važno sredstvo u borbi protiv prekograničnog kriminala i iregularnih prelazaka granice ali i drugih aktivnosti koje mogu uticati na unutrašnju bezbednost Republike Srbije, susednih država i država članica Evropske unije. Saradnja se vrši na osnovu bilateralnih i multilateralnih sporazuma i drugih međunarodnih propisa.

Alati koji se koriste u međunarodnoj saradnji su razmena informacija, zajedničke mešovite patrole, rad u zajedničkim centrima, zajedničke obuke, zajedničko planiranje operativnih aktivnosti i učešće u međunarodnim aktivnostima.

Od posebnog značaja je saradnja sa susednim državama kroz sprovođenje aktivnosti u okviru zajedničkih kontakt centara i zajedničkih patrola.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Efikasna implementacija međunarodnih sporazuma, protokola i radnih aranžmana;
- 2) Obezbeđivanje tehničkih preduslova za rad zajedničkih kontakt centara.

5.8 Povratak stranaca

Efikasna primena politike udaljavanja stranaca i upravljanje migracionim procesima nakon provedenog postupka je važan deo integrisanog upravljanja granicom. Republika Srbija je značajno unapredila svoje kapacitete za prihvatanje i smeštaj stranaca zatečenih u nezakonitom prelasku granice.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Ojačana međunarodna saradnja i efikasniji sistem udaljavanja lica koja nezakonito borave;
- 2) Efikasnije upravljanje migracionim procesima;
- 3) Unapređenje sistema asistiranog dobrovoljnog povratka.

5.9 Razmena informacija i saradnja sa državama članicama, agencijama EU i drugim međunarodnim organizacijama

Republika Srbija u cilju pridruživanja Evropskoj uniji treba posebno da ojača saradnju sa državama članicama i Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu, uspostavi efikasnu razmenu svih relevantnih informacija, posebno u vezi sa upotrebom evropske slike stanja na spoljnim granicama Evropske unije. Istovremeno, učestvovanje u raznim zajedničkim aktivnostima poboljšaće administrativne kapacitete granične policije i ojačaće ulogu Republike Srbije na evropskom nivou. Takođe, potrebno je stalno jačati saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama koje imaju odgovornosti u vezi sa upravljanjem granica.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Uspostavljen Nacionalni koordinacioni centar u skladu sa standardima EU;
- 2) Ojačana bilateralna saradnja sa državama članicama EU i drugim evropskim i međunarodnim agencijama;
- 3) Unapređena saradnja sa Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu;
- 4) Unapređeni nacionalni sistemi i ostvarivanje tehničkih preduslova za efikasnu razmenu podataka.

5.10 Mehanizam za kontrolu kvaliteta

Službenici granične kontrole prvi su kontakt stranaca sa našom zemljom i oni moraju biti visoko profesionalni i stručni. S tim u vezi, uspostavljanje mehanizma kontrole kvaliteta jedno je od važnijih područja upravljanja granicom kako bi se osigurao visok nivo efikasnosti, profesionalnosti i stručnosti u oblasti upravljanja granicom. Istovremeno, rezultati utvrđeni kontrolom sprovođenja zakonskih mera od strane službenika trebalo bi da budu smernice za dalje planiranje razvoja svih nadležnih

agencija. Posebne aktivnosti treba da budu usmerene na prevenciju i borbu protiv korupcije, a treba koristiti i procene ranjivosti urađene kroz analize rizika.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Efikasna primena profesionalnih i etičkih standarda;
- 2) Ojačati kapacitete i spremnost za suočavanje sa predstojećim izazovima (u vezi sa procenom ranjivosti iz Analize rizika).

5.11 Obuka, istraživanje i razvoj

Održavanje nivoa visoko profesionalne službe za upravljanje granicama u današnjem svetu nije moguće bez značajnih ulaganja u tehničku opremu ali i obuku službenika koji direktno obavljaju aktivnosti na graničnoj kontroli. Potrebno je pratiti nove tehnologije i uspostaviti kvalitetnu saradnju sa svim organizacionim jedinicama ministarstava kako bi ulaganja u opremu i tehnologiju bila opravdana i efikasna. Zaposleni moraju biti obučeni za obavljanje svojih dužnosti u skladu sa najboljim praksama Evropske unije i međunarodne zajednice.

Stalni razvoj koncepta IUG, izmene normativnih akata, bezbednosni izazovi i fluktuacija zaposlenih, kao i uvođenje novih tehnologija iziskuju kontinuirano sticanje novih znanja i veština, kao i kondicioniranje stečenih.

Sticanje i unapređenje znanja, veština i stavova se realizuje u cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti u obavljanju poslova kao i karijernog razvoja zaposlenih.

Posebni ciljevi jesu:

- 1) Praćenje novih tehnologija u upravljanju granicama;
- 2) Ojačani kapaciteti granične policije.

6. Sprovođenje, praćenje i evaluacija

Strategija integrisanog upravljanja granicom donosi se zajedno sa Akcionim planom radi njenog sprovođenja. Akcioni plan sadrži oblasti, posebne ciljeve, mere, aktivnosti, pokazatelje uticaja, nosioce aktivnosti, troškove i izvore finansiranja.

Za potrebe sprovođenja, praćenja i evaluacije Strategije i Akcionog plana Vlada će obrazovati Koordinaciono telo, koje će na osnovu potrebe uspostaviti operativnu i radne grupe. Operativna grupa može osnivati regionalne i lokalne podgrupe u cilju efikasne implementacije na svim nivoima.

Koordinaciono telo vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova a u njegovom radu učestvuju rukovodioci svih osnovnih graničnih službi, kao i predstavnici ostalih državnih organa u skladu sa svojom nadležnostima. Zadatke Koordinacionog tela bliže definiše Vlada.

Koordinaciono telo podnosi izveštaj Vladi o rezultatima sprovođenja Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji 2022-2027, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake treće kalendarske godine od dana usvajanja Strategije, kao i finalni izveštaj koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene iste.

Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za integrisano upravljanje granicom 2022-2027 Koordinaciono telo dostavlja Vladi najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja.

Akcioni plan će biti revidiran po potrebi kako bi se osigurao fleksibilan okvir za suočavanje sa novim izazovima u integrisanom upravljanju granicom. Nakon isteka perioda implementacije pristupiće se izradi novog ili reviziji postojećeg Akcionog plana u zavisnosti od stepena realizacije aktivnosti.

7. Zaključak

Lisabonskim ugovorom iz 2009. godine i poslednjom Uredbom (EU) 2019/1896 Evropskog parlamenta i Saveta od 13. novembra 2019. o Evropskoj agenciji za graničnu obalsku stražu i stavljanjem van snage Uredbe (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 propisani su elementi novog evropskog koncepta integrisanog upravljanja granicom na osnovu kojih su sve države članice u obavezi da donesu svoje nacionalne strategije integrisanog upravljanja granicom.

Evropska komisija je 2018. godine donela smernice (Aneks 6) za korišćenje prilikom daljih izrada nacionalnih strategija, dok je Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu donela tehničku operativnu strategiju za evropsko integrisano upravljanje granicom.

Republika Srbija je u procesu pristupanja Evropskoj uniji takođe preuzela ovu obavezu i na osnovu navedenih dokumenata donosi Strategiju integrisanog upravljanja granicom, koja pored delimične zastupljenosti 11 strateških komponenti integrisanog upravljanja granicom, sadrži i horizontalne komponente (ljudska prava, obuka i istraživanje i razvoj) kao i četveroslojni model upravljanja granicom.

U okviru ove strategije nisu obrađene određene komponente gore navedene uredbe koje se isključivo odnose na funkcionisanje u okviru šengenskog prostora, kao i deo koji nije moguće primeniti na teritoriji Republike Srbije, i to:

- 1) Operacije traganja i spašavanja osoba u nevolji na moru;
- 2) Saradnja između agencija i institucija Evropske unije;
- 3) Mehanizam solidarnosti.

8. Završni deo

Ova strategija sadrži priloge, i to: Akcioni plan za sprovođenje Strategije integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji za period 2022–2027. godine – koji se donosi za period 2022–2024. godine; Aktivnosti i smernice od uticaja na ovu strategiju i Sadržaj, koji su odštampani uz ovu strategiju i koji čine njen sastavni deo.

Ovu strategiju objaviti na internet stranici Vlade, na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova i na portalu e-Uprave, u roku od sedam radnih dana od dana usvajanja.

Ovu strategiju objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 Broj: 28-6167/2022-1

U Beogradu, 4. avgusta 2022. godine

V L A D A

Tačnost prepisa overava
GENERALNI SEKRETAR

Novak Nedić

PREDSEDNIK

Ana Brnabić, s.r.