

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



**Правно уређење илегалних прелазака државне
границе**

(Мастер рад)

Ментор:
Проф.др Дејан Вучетић

Студент:
Ања Спасић
Број индекса: М001/23УП

Ниш, 2025. године

САДРЖАЈ

1. УВОД.....	1
2. ПОЈАМ ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ	4
2.1. Систем безбедности границе	6
3. ЕВРОПСКИ СИСТЕМ НАДЗОРА ГРАНИЦА	11
3.1.Европска агенција за граничну и обалску стражу (FRONTEX).....	13
4. ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ШЕНГЕН ЗОНЕ.....	17
4.1. Историјат и настанак Шенгенског простора	17
4.2. Правни оквир и нормативна структура Шенгена.....	18
4.3. Шенгенски гранични кодекс – кључни нормативни инструмент	21
4.4. Механизми евалуације и надзора	23
4.5. Однос према међународном праву	24
5. ЗАЈЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ СИСТЕМ АЗИЛА	25
6. ПРАКСА ПРИСИЛНОГ ВРАЋАЊА.....	28
7. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА: ХРВАТСКА, ЦРНА ГОРА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	30
7.1. Република Хрватска.....	30
7.2. Црна Гора	32
7.3. Северна Македонија	34
7.4. Упоредни приказ правног уређења.....	36
8. ОРГАНИЗАЦИЈА ГРАНИЧНЕ КОНТРОЛЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	40
8.1. Гранична контрола – дефиниције и надлежности.....	43
8.1.1. Обезбеђење државне границе – концепт, мере и оперативне активности	48
8.2. Правно уређење илегалног прелаза државне границе.....	52

9. ЗАКЉУЧАК	57
10. ЛИТЕРАТУРА	58
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ	63
SUMMARY AND KEY WORDS	64
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА	65

1. УВОД

Појам државне границе има дубоке историјске корене и представља кључни елемент у дефинисању суверенитета и територијалног интегритета држава. Граница се може дефинисати као замишљена линија која раздваја територије две или више држава, одређујући простор на којем свака држава остварује своју јурисдикцију и примењује своје законе. У међународном праву, границе су признате као линије разграничења између суверених територија, а њихово поштовање је од суштинског значаја за одржавање међународног поретка.

У раним фазама људске цивилизације, границе нису биле јасно дефинисане. Номадски народи су се слободно кретали, а територијалне границе су биле флуидне и често зависиле од природних препрека попут планина, река или шума. Са развојем пољопривреде и формирањем првих сталних насеља, почиње се јављати потреба за прецизнијим дефинисањем територија ради заштите ресурса и становништва.

У средњем веку, феудални системи су имали сложене и често преклапајуће јурисдикције, где су границе биле мање важне од личних односа лојалности и вазалства. Тек са настанком модерних националних држава у 17. и 18. веку, посебно након Вестфалског мира 1648. године, долази до формализације државних граница какве данас познајемо. Границе постају фиксне линије договорене између држава путем уговора и споразума, а њихово кршење се сматра повредом суверенитета.

Контрола преласка граница еволуирала је паралелно са развојем концепта границе. У почетку, због ретке насељености и ограничених средстава комуникације, контрола је била минимална или непостојећа. Са порастом трговине, миграција и војних претњи, државе су почеле успостављати механизме за надзор својих граница.

У 19. веку, индустријализација и развој саобраћајних мрежа доводе до интензивнијег кретања људи и робе, што захтева ефикасније системе граничне контроле. Пасоши и визе постају стандардни документи за међународна путовања, а гранични прелази се формализују са јасно дефинисаним процедурама.

У савременом добу, посебно након догађаја попут терористичких напада 11. септембра 2001. године, безбедносни аспекти граничне контроле постају приоритет. Технолошки напредак омогућава употребу биометријских података, електронских

система надзора и међународне сарадње у реалном времену ради ефикаснијег управљања границама.

Илегални прелазак државне границе односи се на сваки покушај уласка или изласка из земље мимо званичних граничних прелаза или без одговарајуће документације и одобрења надлежних органа. Овај феномен представља изазов за националну безбедност, јавни ред и миграциону политику држава.

Мотиви за илегални прелазак могу бити различити, укључујући економске разлоге, бекство од сукоба или прогона, као и криминалне активности попут трговине људима или кријумчарења. Државе одговарају на ове изазове успостављањем законских оквира који дефинишу процедуре граничне контроле, надлежности органа и санкције за прекршиоце.

На пример, Закон о надзору државне границе Републике Хрватске ("Народне новине", бр. 83/13, 27/16, 114/22, 151/22) дефинише надзор државне границе као контролу преласка вањске границе, заштиту вањске границе и послове граничне полиције у унутрашњости територија, а обавља се ради осигурања неповредивости државне границе и државног подручја Републике Хрватске, заштите живота и здравља људи, спречавања и откривања казnenих дела и прекршаја те откривања и проналаaska починитеља истих, спречавања незаконитих миграција и спречавања и откривања других опасности за јавну сигурност, правни поредак и националну сигурност.

У Босни и Херцеговини, Закон о граничној контроли ("Службени гласник БиХ", бр. 53/09) прописује да се прелазак државне границе сме вршити само на граничним прелазима, у време и на начин који је у складу са њиховом наменом и важећим путним исправама.

На почетку овог рада, анализираће се појам граничне полиције, њена улога и функције, као и историјски развој система безбедности граница. Даље, биће представљена организација граничне контроле у Републици Србији, укључујући кључне нормативне акте и институције надлежне за спречавање илегалних миграција и других облика прекограничног криминала. Посебна пажња биће посвећена правном уређењу илегалних прелазака границе у Србији, уз детаљну анализу важећих закона, као што су Закон о граничној контроли, Закон о странцима и Кривични законик.

У другом делу рада, биће обрађен европски систем надзора граница и улога Европске агенције за граничну и обалску стражу (Frontex), која представља кључни

механизам за координацију активности унутар шенгенске зоне и на спољним границама Европске уније. Такође, у фокусу ће бити савремене технологије које се користе у раду граничне полиције, укључујући примену вештачке интелигенције, аутоматизованих система електронских капија за контролу, као и употребу дронова у граничном надзору.

Циљ овог рада је да пружи свеобухватан преглед правног и безбедносног оквира који регулише илегалне преласке државних граница, анализира постојеће изазове и предложи потенцијална решења за унапређење ефикасности граничне контроле. Посебан нагласак биће стављен на значај превентивних мера, оперативних капацитета граничне полиције и међународне сарадње у борби против организованог криминала и илегалних миграција.

2. ПОЈАМ ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ

Гранична полиција представља једну од кључних институција у систему националне безбедности и јавног реда. Њена основна улога је очување интегритета државне територије и спровођење закона на границама, чиме се штити држава од разних облика прекршаја и криминалних активности као што су илегална миграција, трговина људима, кријумчарење робе и наркотика. С обзиром на комплексност ових задатака и динамичке промене у глобалном безбедносном окружењу, ефикасно функционисање граничне полиције захтева сталну модернизацију и адаптацију новим изазовима.¹

Контрола коју спроводи гранична полиција обухвата различите аспекте – од надзора и управљања кретањем особа и робе, до спречавања и санкционисања незаконитих активности. Ова контрола се остварује кроз:

- преглед путних исправа,
- проверу идентитета,
- контролу робе и превозних средстава,
- као и кроз примену мера сигурности.

Основни циљ је одржавање законитости и безбедности на државној граници, што подразумева и координацију са другим државним органима и међународним институцијама. Савремена гранична контрола више није само физички процес, већ обухвата и употребу напредних технолошких решења која омогућавају прецизнију и бржу обраду података.²

Примена технологије у раду граничне полиције све више добија на значају, посебно у контексту дигитализације и глобализације. Информациони системи, биометријска идентификација, надзорни системи, као и вештачка интелигенција, интегрисани су у свакодневне активности граничних органа. Ова технолошка решења не само да унапређују ефикасност и тачност граничних провера, већ и значајно доприносе брзој идентификацији потенцијалних претњи и превенцији нелегалних

¹ Кековић, З., *Системи безбедности*, Факултет безбедност, Београд, 2011, стр. 23

² Јанковић, Б.; Цветковић, В.; Место и улога Frontex-а у спровођењу нове граничне безбедности Европске Уније, *Европско законодавство*, бр. 56-57/2016, 267.

активности. Поред тога, они омогућавају брзу и ефикасну размену информација на националном и међународном нивоу, што је кључно у савременој безбедносној парадигми.³

Савремене технологије, попут биометријских система, дрона, сателитског надзора и географских информационих система, постале су неизоставан део рада граничне полиције. Оне омогућавају ефикаснију контролу тешко приступачних подручја, бржу реакцију на инциденте и бољу заштиту спољних граница.⁴

Такође, употреба алгоритама вештачке интелигенције и предиктивне аналитике доприноси прецизнијој процени ризика и планирању ресурса. Интеграција ових технологија у правни и безбедносни оквир граничне контроле поставља нове стандарде у очувању државне безбедности и правног поретка у све сложенијем безбедносном окружењу.⁵

У контексту Европске уније, посебно значајну улогу у заштити спољних граница има Европска агенција за граничну и обалску стражу (Frontex). Основана 2004. године, Frontex је надлежна за координацију сарадње између држава чланица у управљању спољним границама. Ова агенција је од кључне важности за очување безбедности и правног поретка у ЕУ, посебно у условима миграционе кризе, растућих претњи од међународног тероризма и различитих облика организованог криминала. Улога Frontex-а није само у обезбеђивању граница, већ и у обезбеђивању поштовања права, што је у складу са европским правним начелима и стандардима.⁶

Контролне активности које спроводи Frontex обухватају широк спектар задатака, од редовних провера на граничним прелазима до сложених операција у кризним ситуацијама. Frontex користи информационе системе као што су Eurosur, који омогућавају координисан надзор и размену података међу државама чланицама, што омогућава брзу реакцију на инциденте и боље управљање ризицима. Eurosur је кључни инструмент за спровођење заједничке граничне политике ЕУ, јер омогућава

³ Bossong, R.; Carrapico, H.; EU Borders and Shifting Internal Security: Technology, Externalization and Accountability. Springer, Berlin, 2016, pp. 32.

⁴ Rahman, M.; Border Control Technologies: Legal, Ethical and Financial Issues, International Journal of Science Technology and Society, 2021, 9(6), 258.

⁵ Rafy, F.; Artificial Intelligence in Cyber Security, SSRN Electronic Journal, 2023, pp. 2.

⁶ Јанковић, Б.; Цветковић, В.; Место и улога Frontex-а у спровођењу нове граничне безбедности Европске Уније, *Европско законодавство*, бр. 56-57/2016, 267-8.

свеобухватан увид у ситуацију на спољним границама и координисан одговор на миграционе изазове и друге претње.⁷

2.1. Систем безбедности границе

Суверенитет и територијални интегритет сваке државе темеље се на њеној способности да успостави, одржава и примени ефикасан механизам контроле и заштите својих граница. Државна граница није само географска линија која раздваја једну државу од друге, већ представља сложен безбедносни, политички и правни концепт који подразумева регулисање уласка, изласка и боравка лица, кретање робе, као и превенцију и сузбијање криминалних активности које могу угрозити јавни поредак и националну безбедност.

Историјски посматрано, безбедност граница развијала се у складу са трансформацијом државне организације, промена у међународном праву и еволуцијом безбедносних изазова. У периоду античких цивилизација, границе су углавном биле одређене природним препрекама, као што су планине, реке или пустиње, а њихова заштита почивала је на војним јединицама које су служиле за одбрану територије од спољних напада. Средњовековне монархије су развиле комплексне системе одбране, попут утврђења и граничних стража, док су се у модерном периоду појавили правно регулисани и институционализовани системи граничне контроле, који се данас све више ослањају на дигиталне и аутоматизоване системе надзора.⁸

Безбедносна функција државе представља један од њених основних атрибута, јер без ефикасне заштите граница држава не би могла да гарантује стабилност, ред и сигурност својих грађана. У правној теорији, ова функција може се посматрати као интегрални део укупног система националне безбедности, који обухвата низ мера и процедура усмерених на заштиту територије, грађана и институција од унутрашњих и спољних претњи. Савремене државе развиле су институционалне механизме који омогућавају интегрисану контролу граница, што подразумева сарадњу различитих

⁷Ибидем

⁸Достић, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 282-283.

безбедносних структура – полиције, војске, обавештајних служби и царинских органа – у циљу превенције илегалних активности и очувања јавног поретка.⁹

Систем безбедности граница може се посматрати као скуп правних, институционалних и техничких мера које имају за циљ очување суверенитета и спречавање безбедносних ризика повезаних са прекограничним кретањем људи и робе.

Основни елементи овог система укључују:

- Граничну контролу – Овај механизам обухвата инспекцију и верификацију идентитета лица, документације и терета који прелазе границу. Гранична полиција, царински органи и специјализоване инспекције спроводе мере контроле на званичним граничним прелазима у циљу идентификације потенцијалних претњи по националну безбедност.
- Физичко обезбеђење границе – Овај аспект подразумева примену техничких и људских ресурса ради спречавања илегалних прелазака границе. У оквиру физичке заштите, примењују се мере као што су патролирање, електронски надзор (камере, сензори, дронови), изградња баријера и интеграција са међународним системима за размену информација.
- Сузбијање прекограничног криминала – Обухвата активности усмерене на спречавање кријумчарења људи, наркотика, оружја и других облика организованог криминала који угрожавају националну и међународну безбедност.

Систем безбедности граница може бити организован на различите начине, у зависности од историјских, геополитичких и безбедносних потреба одређене државе. Начин на који држава приступа контроли и обезбеђењу својих граница зависи од фактора као што су безбедносне претње, географски положај, постојећа инфраструктура, политичке околности и степен међународне сарадње.

У пракси се издвајају три основна модела система безбедности граница:

- линијски (војни) модел безбедности граница,
- дубински (полицијски) модел безбедности граница,

⁹Ибидем

- комбиновани (војно-полицијски) модел безбедности граница.¹⁰

Линијски модел безбедности граница представља традиционални концепт војног осигурања територије, у којем се државне границе штите углавном од стране војних јединица. Овај систем је карактеристичан за државе које своју безбедност базирају на снажној физичкој заштити границе, коришћењу масивних инфраструктурних препрека и сталном присуству војних снага на граници.

Историјски гледано, овај модел био је доминантан у периоду Хладног рата, када су границе између Источног и Западног блока биле строго контролисане. Један од најпознатијих примера овог система била је граница између Савезне Републике Немачке (Западне Немачке) и Немачке Демократске Републике (Источне Немачке), где је Берлински зид представљао симбол физичке изолације и војне контроле. Осим зидова и бетонских баријера, овај систем је подразумевао минска поља, електрифициране ограде, стражарске куле, аутоматизоване системе за осматрање и оружане патроле. Још један пример овог система је демилитаризована зона између Северне и Јужне Кореје, која представља једну од најчвршће чуваних граница на свету. Ова зона је широка 4 километра и простире се дуж 250 километара границе, уз стално присуство војних снага обеју страна, уз интензиван технички надзор.¹¹

Кључне карактеристике војног система безбедности граница су:

- примена физичких баријера (зидови, ограде, минска поља),
- стално војно присуство (граничне јединице војске, тенковске јединице, снајперске осматрачнице),
- висок ниво технолошког надзора (инфрацрвене камере, сензори за кретање, аутоматизоване осматрачке станице),
- ограничено или строго контролисано кретање људи и робе.

Линијски модел данас се ређе користи, али га одређене државе и даље примењују у подручјима високог безбедносног ризика. На пример, Израел је усвојио овај приступ у заштити својих граница са појединим суседним територијама, користећи велику количину физичких баријера и високоразвијених система надзора.

¹⁰Никодијевић, Д., *Организација и делатност граничне полиције у Републици Србији*, Правни факултет, Ниш, 2020., стр. 10—11

¹¹Достић, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 283-284.

Дубински модел безбедности граница заснива се на концепту полицијске контроле, која није ограничена само на линију границе, већ се протеже у шире погранично подручје и укључује сарадњу различитих државних органа. Овај модел се ослања на методе превенције, обавештајног рада и координације са међународним безбедносним агенцијама.¹²

За разлику од линијског модела, где је главни фокус на физичком спречавању уласка на територију државе, дубински модел подразумева да гранична полиција не контролише само саму границу, већ и унутрашњост територије у циљу борбе против илегалних миграција, кријумчарења и других безбедносних претњи.

Кључне карактеристике дубинског модела:

- гранична полиција као примарни актер безбедности,
- децентрализована контрола миграција и кретања,
- интензивна сарадња са царином, инспекцијским службама и обавештајним агенцијама,
- контролни пунктови не само на граници, већ и у унутрашњости територије,
- коришћење обавештајних метода и база података за идентификацију безбедносних претњи.

Најбољи пример примене овог модела јесте Шенгенски систем Европске уније, који омогућава слободно кретање људи унутар чланица, али истовремено подразумева јачање безбедносних мера на спољним границама. Овај модел користи напредне технологије за идентификацију потенцијалних безбедносних ризика, као што су Шенгенски информациони систем (SIS) и биометријске базе података.

Комбиновани модел представља интегрисани приступ у којем се безбедност граница спроводи уз заједничко ангажовање војних и полицијских снага. У овом систему, војне снаге су задужене за физичко обезбеђење и реаговање у случају претњи високе опасности, док полицијске снаге врше контролу миграција, гранични надзор и спровођење закона. Овај модел је посебно користан у државама које се суочавају са великим безбедносним ризицима, попут високих стопа илегалних миграција, терористичких претњи и прекограничног криминала.

¹²Ибидем

Кључне карактеристике комбинованог модела:

- војска је задужена за физичку заштиту границе и реаговање у случају оружаних претњи,
- гранична полиција и царина врше административну контролу и превентивне мере,
- јача координација између војних и цивилних безбедносних структура,
- флексибилност у одговору на различите врсте безбедносних претњи.

Примери примене овог модела могу се наћи у Сједињеним Америчким Државама, где је на граници са Мексиком ангажована и полиција (U.S. Border Patrol) и Национална гарда, а у случају већих безбедносних претњи и јединице војске.

3. ЕВРОПСКИ СИСТЕМ НАДЗОРА ГРАНИЦА

Европски систем надзора граница (Eurosur) представља кључни инструмент Европске уније у управљању спољним границама. Покренут 2013. године, овај систем је осмишљен са циљем да унапреди способност држава чланица ЕУ и Шенгенског простора у надзору граница, идентификацији и реаговању на потенцијалне претње, као и у спасавању живота на мору. Eurosur је технолошки и оперативни оквир који омогућава координацију и размену података међу различитим националним граничним и обалским службама, са нагласком на брзом и ефикасном одговору на инциденте.¹³

Eurosur је напредна платформа која омогућава интеграцију и анализу података из више извора како би се створила свеобухватна ситуациона слика спољних граница ЕУ. Овај систем представља технолошку и оперативну иновацију у области граничне контроле, са циљем да побољша безбедност, спречи илегалне активности и подржи спасилачке операције.

Eurosur се ослања на широку мрежу извора података како би створио прецизну и ажурну слику ситуације на границама. Главни извори података укључују:

1. Сателити: Eurosur користи сателитске снимке високе резолуције које обезбеђује програм Copernicus. Ови снимци омогућавају надзор великих површина, посебно у морским зонама, где је физичко присуство ограничено. Сателити могу да детектују необичне активности, као што су нерегистровани бродови, те да обезбеде критичне информације о временским условима и морским струјама.
2. Беспилотне летелице (дронови): Дронови су све чешће у употреби за надзор тешко доступних и удаљених подручја. Они омогућавају континуирано праћење граница у реалном времену и могу да се користе за брзу идентификацију и реаговање на инциденте, као што су нелегални преласци или кријумчарске активности.
3. Радари и сензори: Eurosur укључује мрежу копнених и морских радара који могу да детектују кретање на границама, чак и у условима слабе видљивости. Сензори, укључујући инфрацрвене и термалне камере,

¹³Доступно на сајту. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en Приступљено: 01.02.2025. године

пружају додатну слојевитост надзора, посебно у ноћним условима или на великим даљинама.

4. Обавештајне информације: Осим технолошких средстава, Eurosur се ослања и на традиционалне обавештајне изворе, укључујући информације прикупљене од националних служби, као и податке из других међународних безбедносних мрежа.¹⁴

Морске границе представљају посебан изазов због своје отворености и ширине. Eurosur игра кључну улогу у надзору ових граница, нарочито у контексту борбе против илегалне миграције, трговине људима и кријумчарења робе. Платформа омогућава брзу идентификацију нелегалних активности и одмах преноси релевантне информације свим укљученим странама, што је кључно за успешне интервенције и спасилачке акције.

Eurosur је организован на националном, европском и глобалном нивоу, чиме се обезбеђује интегрисано управљање границама у целом систему ЕУ:

- Национални ниво: Свака држава чланица ЕУ успоставља национални координациони центар (NCC), који је задужен за прикупљање, обраду и размену информација унутар те земље. Ови центри представљају кључну тачку за генерисање националне ситуационе слике и координацију свих операција на границама.
- Европски ниво: Frontex, као централна агенција, интегрише податке из свих националних координационих центара и формира паневропску ситуациону слику. Ова слика је доступна свим државама чланицама и омогућава свеобухватан увид у стање на спољним границама ЕУ. Поред тога, Eurosur користи податке које обезбеђује Copernicus и други европски програми за надзор и безбедност.
- Глобални ниво: Eurosur омогућава и сарадњу са трећим земљама кроз заједничке операције и иницијативе. Овај ниво је посебно важан у случајевима када је потребно координисати активности на регионалном нивоу или када се ради на сузбијању глобалних безбедносних претњи.¹⁵

¹⁴Guild, E., Carrera, S.; EU Borders and Their Controls: Preventing Unwanted Movement of People in Europe? Routledge, Oxfordshire 2016, pp. 38.

¹⁵Доступно на сајту. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en Приступљено: 01.02.2025. године

Eurosur представља виталан алат за надзор и контролу граница ЕУ. Његова способност интеграције података из различитих извора, као и вишеслојни систем организације, омогућавају ефикасно управљање ризицима, брзу идентификацију претњи и правовремену реакцију. Захваљујући Eurosur-у, европске границе су боље заштићене и сигурније, што је од кључног значаја у савременом глобалном безбедносном контексту.

3.1. Европска агенција за граничну и обалску стражу (FRONTEX)

Frontex, или пуним називом Европска агенција за граничну и обалску стражу, основан је са намером да ојача координацију и сарадњу између држава чланица Европске уније у управљању спољним границама. Његово успостављање формално је уређено Уредбом Савета Европске уније број 2007/2004 од 26. октобра 2004. године, као део шире стратегије ЕУ за суочавање са комплексним безбедносним и миграционим изазовима. Разлог оснивања Frontexа лежи у потреби да се уједини приступ у контролисању и надзору спољних граница, што се показало неопходним услед повећања миграционих токова и безбедносних ризика који су утицали на стабилност и сигурност унутар ЕУ.¹⁶

Првобитна уредба није одређивала седиште Frontexа, већ је та одлука накнадно донета 2005. године Одлуком Савета Европске уније 2005/358/EZ, којом је утврђено да ће седиште агенције бити у Варшави, Пољска. Ова локација је одабрана како би се осигурала ефикасна координација и управљање активностима, као и централна тачка за размену информација међу државама чланицама.¹⁷

Frontex је на самом почетку био замишљен као агенција са ограниченим овлашћењима, углавном фокусирана на координацију и подршку у обуци граничних служби држава чланица. Међутим, са развојем миграционих криза и ескалацијом претњи по безбедност на границама ЕУ, улога Frontexа је значајно проширена.

¹⁶Јанковић, Б.; Цветковић, В.; Место и улога Frontex-а у спровођењу нове граничне безбедности Европске Уније, *Европско законодавство*, бр. 56-57/2016, 267-8.

¹⁷Ибидем

Данас, агенција има широк спектар надлежности које укључују:

- координирање оперативне сарадње између држава чланица ЕУ у области управљања спољним границама;
- помагање државама чланицама ЕУ у обуци припадника националних граничних полиција, укључујући утврђивање заједничких стандарда обуке
- спровођење анализе ризика, укључујући оцену капацитета држава чланица ЕУ за суочавање с опасностима и притисцима на спољним границама;
- праћење развоја истраживања која су од значаја за контролу и надзор спољних граница ЕУ;
- учествовање у развоју у области истраживања битних за контролу и надзор спољних граница;
- помагање државама чланицама ЕУ у околностима које захтевају већу техничку и оперативну помоћ на спољним границама, узимајући притому обзир да у неким ситуацијама то укључује хуманитарне кризе и спасавања на мору;
- помагање државама чланицама ЕУ у околностима које захтевају већу техничку и оперативну помоћ на спољним границама, посебно оним државама чланицама ЕУ које се суочавају са посебним и несразмерним притисцима;
- успостављање тимова припадника европске граничне страже који се распоређују током заједничких операција, пилот-пројеката и брзих интервенција;
- обезбеђење подршке државама чланицама када им је потребна, која на њихов захтев укључује координацију и организацију заједничких операција враћања;
- распоређивање припадника граничне страже из тимова европске граничне страже у државе чланице ЕУ приликом заједничких операција, пилот-пројеката и брзих интервенција;
- развијање информационих система који омогућавају брзу и поуздану размену података у вези са ризицима у настајању на спољним

границама држава чланица ЕУ, укључујући информациону и координациону мрежу за миграционе службе држава чланица ЕУ;

- обезбеђење потребне помоћи за развој и рад Европског система за надзор границе (EUROSUR) и, према потреби, за развој заједничког окружења за размену информација, укључујући интероперабилност система, посебно успостављањем, одржавањем и координацијом оквира Европског система за надзор границе.¹⁸

Frontex је временом израстао у једну од најважнијих агенција ЕУ, чија улога у управљању спољним границама постаје све значајнија у светлу савремених безбедносних и миграционих изазова. Савремена улога агенције укључује свеобухватан приступ који комбинује оперативну сарадњу, стратешку анализу, развој технологија и интервенције у кризним ситуацијама, чиме се осигурава ефикасна и кохерентна заштита европских граница.

Циљ контроле граница је спречавање и сузбијање прекограничног криминала, укључујући кријумчарење људи, трговину људима и тероризам. Сваке године око 700 милиона људи прелази спољне границе Европе. У 2021. години, Frontex је регистровао око 126.520 случајева илегалног преласка мора на главним морским рутама (Западна Африка, Средоземље, Западно Средоземље, Источно Средоземље). Један од највећих изазова јесте откривање илегалних активности без стварања кашњења за путнике који путују у складу са законом.¹⁹

Контрола граница олакшава легитимне прелазе и пружа одговарајуће мере за особе којима је потребна међународна заштита. Frontex је кључни стуб подршке државама чланицама у обезбеђивању највиших стандарда контроле спољних граница уз помоћ доступних стручњака и техничке опреме.

Године 2019, Фронтекс је добио нове одговорности и алате за ефикаснију подршку државама чланицама ЕУ и земљама придруженим Шенгенском простору, с новим Европским правилником о граничној и обалској стражи (ЕУ) 2019/1896. Овај правилник је донео значајне промене за европске обалске страже и пружио нове

¹⁸Јанковић, Б.; Цветковић, В.; Место и улога Frontex-а у спровођењу нове граничне безбедности Европске Уније, *Европско законодавство*, бр. 56-57/2016, 269-270.

¹⁹Доступно на сајту: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN> Приступљено: 01.02.2025. године

могућности за државе чланице и земље придружене Шенгенском простору, стварањем прве униформисане службе у Европи - Сталне граничне и обалске страже, која је почела са радом 1. јануара 2021. године. Овај нови стални корпус, састављен од статутарних службеника Фронтекса и официра држава чланица ЕУ, пружа подршку државама које се суочавају са изазовима на својим спољним границама.²⁰

Нови правилник је такође омогућио нове капацитете у области спровођења закона, доприносећи напорима држава чланица у откривању, спречавању и сузбијању прекограничног криминала на спољним границама. Правилник додатно наглашава да је прекогранични криминал део Европског интегрисаног управљања границама (ЕИБМ) и да треба да се разуме шире од саме дефиниције илегалне имиграције. Са новим правилником и могућношћу набавке сопствене техничке опреме, Frontex развија и боље испуњава заједничку одговорност за заштиту морских спољних граница ЕУ, а такође постаје активнији ван ЕУ кроз развој међународне сарадње.

²⁰Доступно на сајту: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896> Приступљено: 01.02.2025. године

Ибидем

4. ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ШЕНГЕН ЗОНЕ

4.1. Историјат и настанак Шенгенског простора

Шенгенска зона представља један од најзначајнијих видова европске интеграције у области слободе кретања људи, робе и услуга. Њен историјски развој је директно повезан са тежњом држава чланица Европске економске заједнице (ЕЕЗ) ка уклањању физичких, техничких и фискалних баријера на унутрашњим границама, што је препознато као предуслов за стварање јединственог тржишта.

Први корак ка институционализацији тог процеса било је потписивање *Шенгенског споразума* 14. јуна 1985. године, у месту Шенген (Луксембург), од стране пет држава: Белгије, Француске, Немачке, Луксембурга и Холандије. Овим споразумом је постављен политички оквир за постепено укидање граничних контрола на унутрашњим границама, иако је у почетку имао статус међудржавног уговора ван правног оквира ЕЕЗ-а.²¹

Кључни моменат у правној конкретизацији ових циљева био је усвајање *Конвенције о примени Шенгенског споразума (CISA)* 19. јуна 1990. године, која је ступила на снагу 1995. Конвенција је детаљно регулисала правна и техничка питања, укључујући: унапређење сарадње у области визне политике, заједничке полицијске и правосудне мере, као и оснивање Шенгенског информационог система (SIS) – централизоване базе података која омогућава размену информација међу надлежним органима држава чланица, посебно у вези са кривичним делима, визама, украденим документима и возилима.²²

Историјски значајан корак био је ступање на снагу *Уговора из Амстердама* 1999. године, којим је правна тековина Шенгена (acquis Schengen) инкорпорирана у оквир Европске уније. Тиме је Шенген постао саставни део права ЕУ, а за надзор над применом правила задужене су институције Уније, пре свега Европска комисија и Суд правде Европске уније (CJEU). Интеграција Шенгена у примарно право ЕУ донела је

²¹European Commission. (2021). *The Schengen Area*. Доступно на сајту: https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-area_en Приступљено: 10.08.2025. године

²²Guild, E., Carrera, S., & Balzacq, T.; *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*. Routledge, 2008, pp. 26.

наднационални карактер овог система, са правно обавезујућим дејством за државе чланице.²³

Поред правног уређења унутрашњих граница, Шенгенска сарадња обухвата и мере на спољним границама ЕУ. У том контексту донет је **Шенгенски гранични кодекс (Schengen Borders Code)** 2006. године, као регулатива ЕУ број 562/2006 (касније замењена Уредбом (ЕУ) 2016/399), која детаљно уређује правила граничних провера на спољним границама, одговорности граничне полиције и процедуре при уласку и изласку из шенгенског простора.²⁴

У складу са циљем постизања "Европе без унутрашњих граница", Шенгенска зона је током деценија проширена на већину држава чланица ЕУ, као и на неке ван ЕУ (нпр. Норвешка, Исланд, Швајцарска и Лихтенштајн), што потврђује њену универзалну вредност у европском правно-безбедносном простору.

4.2. Правни оквир и нормативна структура Шенгена

Правни оквир Шенгенског простора представља сложен и вишеслојан систем који се развијао постепено, од иницијалног међудржавног споразума до интегралног дела правне тековине Европске уније. Данас, Шенгенски режим уређује кретање људи унутар већине држава чланица ЕУ, као и неколико држава ван Уније, омогућавајући слободан проток људи и истовремено обезбеђујући висок ниво безбедности.

Иако је Шенгенска сарадња започета ван институционалног оквира Европске економске заједнице, Амстердамским уговором из 1997. године, који је ступио на снагу 1999, **шенгенска правна тековина (acquis Schengen)** је формално интегрисана у правни систем ЕУ. На тај начин, правила донета у оквиру Шенгена добила су наднационални статус и постала су правно обавезујућа за све државе чланице, осим оних које имају одређене дерогације (нпр. Ирска, Кипар у одређеним фазама, док је Хрватска пуноправна чланица постала тек 2023. године)²⁵.

²³Peers, S.; *EU Justice and Home Affairs Law* (3rd ed.). Oxford University Press, 2011, pp.31

²⁴Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016.

²⁵Peers, S.; *EU Justice and Home Affairs Law* (3rd ed.). Oxford University Press, 2011, pp.5

Један од кључних нормативних аката који представља окосницу шенгенског система је **Шенгенски гранични кодекс**, усвојен Уредбом (ЕУ) 2016/399 Европског парламента и Савета. Овај кодекс прописује услове за улазак на територију држава чланица, процедуре граничних провера на спољним границама, као и могућност поновног увођења граничних контрола на унутрашњим границама у случају озбиљне претње јавном поретку или унутрашњој безбедности.²⁶

Кодекс такође регулише обавезе граничне полиције, права путника, услове привремене суспензије шенгенског режима и дефинише процедуре мониторинга, укључујући и механизам шенгенске евалуације.

Суштински део шенгенског правног оквира чини **Шенгенски информациони систем (SIS)**, који омогућава аутоматизовану размену података између националних органа надлежних за граничну контролу, полицијску сарадњу и визну политику. SIS функционише као централна база података у којој се чувају информације о лицима за којима је расписана потерница, несталим особама, украденим предметима или возилима.

Правна основа за функционисање SIS-а утврђена је сетом уредби: (ЕУ) 2018/1860, 2018/1861 и 2018/1862, које дефинишу како употребу система у контексту повратка илегалних миграната, тако и његову примену у циљу спречавања криминала и тероризма.²⁷

Шенгенска правна структура обухвата и заједничку **визну политику**, као саставни део шенгенске сарадње. Ова област је уређена **Уредбом (ЕЗ) бр. 810/2009**, познатом као *Визни кодекс ЕУ*. Кодекс прописује правила за издавање краткорочних виза (до 90 дана у оквиру периода од 180 дана), поступак подношења захтева, надлежности, процедуре жалбе, као и обавезе конзуларних представништава и заједничких центара.²⁸

²⁶ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016.

²⁷ Regulation (EU) 2018/1860, 2018/1861, 2018/1862 on the use of the SIS for the return of illegally staying third-country nationals, and law enforcement and border control cooperation.

²⁸ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).

Хармонизација визне политике омогућава уједначен приступ трећим држављанима који желе да путују у шенгенски простор, чиме се додатно јача унутрашња сигурност и спречавају злоупотребе система.

Шенгенска сарадња укључује и механизме у области **безбедности, правосуђа и спровођења закона**, кроз:

- Одлуку **2006/960/ЈНА**, која поједностављује и убрзава размену информација међу органима надлежним за спровођење закона,
- Одлуку **2002/584/ЈНА**, којом је уведен **Европски налог за хапшење**, као инструмент међусобног признавања одлука о притварању и изручењу,
- Уредбу (ЕУ) **2019/817**, којом се регулише **интероперабилност информационих система** у области миграција, граничне контроле и безбедности.²⁹

Ови инструменти омогућавају ефикаснију сарадњу између држава чланица у борби против организованог криминала, трговине људима, тероризма и других облика прекограничног криминала.

У примени и праћењу шенгенских правила учествују кључне институције ЕУ:

- **Европска комисија**, као надлежни орган за предлагање и надзор примене прописа;
- **Савет Европске уније**, који доноси одлуке о приступању нових држава шенгенској зони;
- **Суд правде Европске уније (CJEU)**, који обезбеђује уједначено тумачење и примену шенгенских прописа у правном поретку држава чланица.

Посебан механизам чини **Шенгенски механизам за евалуацију и мониторинг**, који омогућава редовно проверавање способности држава чланица да примене све обавезујуће компоненте асџис-а, што је од суштинске важности за очување поверења у функционисање зоне без унутрашњих граница.

²⁹ Carrera, S., Guild, E., & Eckes, C.; *The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No. 95., 2017. Доступно на сајту: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges> Приступљено: 05.08.2025. године

4.3. Шенгенски гранични кодекс – кључни нормативни инструмент

Шенгенски гранични кодекс (*Schengen Borders Code*) представља централни правни акт који регулише правила преласка спољних и унутрашњих граница унутар Шенгенског простора. Усвојен је **2006. године** (Регулација (ЕЗ) бр. 562/2006), а касније је више пута допуњаван и ажуриран, нарочито Регулацијом (ЕУ) 2016/399. Његов значај огледа се у томе што успоставља јединствени, правно обавезујући систем граничне контроле на нивоу целе зоне, чиме се обезбеђује усклађеност праксе и јача безбедност Уније.

Циљ граничног кодекса је:

- Да се обезбеди високи ниво безбедности кроз ефикасну контролу спољних граница;
- Да се очува слобода кретања унутар Шенген зоне;
- Да се обезбеди уједначена примена прописа од стране свих држава чланица.³⁰

Кодекс се примењује на све државе чланице Шенген зоне, укључујући и оне које нису чланице Европске уније (нпр. Норвешка, Швајцарска, Исланд и Лихтенштајн), али учествују у спровођењу Шенгенске правне тековине.

Гранични кодекс обухвата следеће основне области:

1. **Услови за прелазак спољних граница** – Кодекс прописује да свака особа мора бити подвргнута минимуму контроле при уласку, док трећим држављанима мора бити проверено:
 - поседовање важећих путних исправа и виза;
 - оправданост и услови путовања;
 - постојање финансијских средстава;
 - евентуална претња јавном реду или безбедности.³¹
2. **Категорије граничне контроле** – Препознају се:
3. **Минимална провера** – за грађане ЕУ и друге привилеговане категорије;
4. **Детаљна контрола** – за држављане трећих земаља.

³⁰ European Commission. (2021). *Schengen rules and guidance*. Доступно на сајту: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en Приступљено: 05.08.2025. године

³¹ Регулација (ЕУ) 2016/399 Европског парламента и Савета од 9. марта 2016. године о Шенгенском граничном кодексу. *Службени лист ЕУ*, L 77.

5. **Укидање контроле на унутрашњим границама** – Прописује се слобода кретања без контроле на границама између држава чланица, али се дозвољава привремено увођење унутрашње контроле у изузетним околностима (угрожена безбедност, терористичке претње, здравствени ризици).
6. **Организација граничних прелаза** – Свако отварање или укидање граничног прелаза мора бити у складу са принципима правне сигурности и транспарентности, уз обавезно поштовање стандарда надзора.
7. **Заштита основних права** – Кодекс јасно наглашава обавезу поштовања људских права, посебно у погледу неповратног протеривања, поступања са малолетницима и третмана рањивих група.

Гранични кодекс је доживео значајне измене како би се прилагодио новим безбедносним изазовима. Регулација (ЕУ) 2017/458, донета након миграционе кризе 2015–2016, увела је обавезну проверу улазних и излазних података за све путнике, укључујући и грађане ЕУ, у циљу боље идентификације потенцијалних претњи.³²

Такође, развој нових ИТ система, попут *Entry/ExitSystem* (EES) и *EuropeanTravelInformationandAuthorisationSystem* (ETIAS), представља проширење функционалности граничне контроле у складу са принципима дигиталне безбедности и ефикасности.

³² Регулација (ЕУ) 2017/458 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године којом се мења Регулација (ЕУ) 2016/399 ради увођења обавезне систематске провере у базама података на спољним границама.

4.4. Механизми евалуације и надзора

Да би се обезбедила доследна примена шенгенских правила у свим државама чланицама, успостављен је Шенгенски механизам за евалуацију и надзор (Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism – SEMM), регулисан посебном одлуком Савета Европске уније. Овај механизам представља структуриран и формализован процес процене усклађености националних пракси са обавезујућим шенгенским правом, са посебним фокусом на спољне границе, визну политику, полицијску сарадњу, SIS и заштиту података.³³

Процес евалуације обухвата:

- Најављене и изненадне теренске провере, које спроводе експертски тимови уз подршку Европске комисије;
- Анализу законодавства и оперативних протокола, укључујући стандарде опреме, људских ресурса и процедуре идентификације миграната;
- Извештавање и препоруке, на основу којих државе добијају смернице за корективне мере и обавезу да их спроведу у задатом року.

Непоштовање ових обавеза може довести до рестриктивних мера, укључујући и привремено увођење унутрашњих граничних контрола, што се сматра изузетном мером. Овај механизам представља основу поверења међу чланицама, јер обезбеђује да свака држава поуздано контролише свој део спољне границе, што је кључни услов за функционисање зоне без унутрашњих граница.³⁴

³³ European Commission. (2025). *Schengen Evaluation and Monitoring*. Доступно на сајту: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en Приступљено: 05.08.2025. године

³⁴ Ибидем

4.5. Однос према међународном праву

Шенгенски систем не постоји изоловано, већ мора бити усклађен са ширим системом међународног јавног права, посебно у погледу људских права, миграција и сузбијања организованог криминала.

Најважнији међународноправни документи су:

1. Конвенција о статусу избеглица (1951) и Протокол из 1967. године, којима се штите права особа које беже од прогона. Принцип „non-refoulement“ обавезује државе да не враћају особе у земље где им прети мучење, злостављање или смрт;³⁵
2. Конвенција УН против транснационалног организованог криминала (UNTOC), као и додатни протоколи који се односе на кријумчарење миграната и трговину људима. Шенгенска правила морају поштовати обавезе из ове конвенције, посебно у спречавању злоупотребе граничног режима од стране криминалних група;³⁶
3. Директива 2001/55/ЕЦ о привременој заштити, усвојена као одговор на потенцијалне хуманитарне кризе, омогућава државама да масовно и колективно пруже заштиту избеглицама без индивидуалног азилног поступка;
4. New Pact on Migration and Asylum (2020), којим се промовише нова доктрина у управљању миграцијама, заснована на балансу између одговорности и солидарности, бољој интеграцији информационих система и ефикаснијој повратној политици.³⁷

Питања повезана са азилом, легалном миграцијом, као и механизмима заштите на границама морају бити усклађена са овим актима, чиме се Шенгенски систем правно укоренеује у шири међународни оквир.

³⁵ UN General Assembly. (1951). *Convention relating to the Status of Refugees*. United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 137; *Protocol relating to the Status of Refugees*, 1967.

³⁶ United Nations. (2000). *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*. United Nations Office on Drugs and Crime. Доступно на сајту: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html> Приступљено: 05.08.2025. године

³⁷ European Commission. (2020). *New Pact on Migration and Asylum*. COM(2020) 609 final. Доступно на сајту: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609> Приступљено: 05.08.2025. године

5. ЗАЈЕДНИЧКИ ЕВРОПСКИ СИСТЕМ АЗИЛА

Почеци заједничке политике Европске уније у области азила датирају из Амстердамског уговора (1997), који је пренео надлежности у области азила са националног на наднационални ниво. Стратешки правац даљег развоја постављен је у Тамперешком програму (1999), који је први експлицитно нагласио потребу за CEAS-ом – системом који ће ујединити приступ азилу, процедуре и статус избеглица у свим државама чланицама.³⁸

Прва фаза развоја CEAS-а обухвата усвајање кључних директива, попут:

- Директиве о пријему тражилаца азила (2003/9/EC),
- Директиве о признавању (2004/83/EC),
- Директиве о процедурама за азил (2005/85/EC), као и
- Регулative "Даблин II" (343/2003/EC), која одређује државу чланицу одговорну за разматрање захтева за азил.³⁹

Након миграционе кризе, Европска унија је ушла у другу фазу CEAS-а, у оквиру Стокхолмског програма (2010–2014). Тада су усвојене ревидиране верзије претходних директива, укључујући Даблин III регулативу (604/2013), која је додатно разјаснила обавезе држава чланица у вези са разменом података преко Eurodac система (Regulation (EU) No 603/2013).

Систем CEAS почива на три фундаментална начела:

1. Non-refoulement – забрана протеривања особа у земљу где им прети прогон, мучење или нечовечно поступање. Ово начело је утврђено у члану 33 Женевске конвенције и члану 3. Европске комисије за људска права.⁴⁰
2. Начело солидарности и поделе одговорности – према члану 80 TFEU (Уговора о функционисању Европске уније - TFEU – Treaty on the Functioning of the European Union), ЕУ је обавезна да поступа у духу солидарности, али је у пракси овај принцип често спорно

³⁸Петровић, М.: *Посебно упоредно право са међународним правом*. Ниш, 2009/2010, стр. 151.

³⁹Moreno-Lax, V.; *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*. European Journal of Migration and Law, 2011. 13(4), 397–426.

⁴⁰ UNHCR. (2005). *Twenty guidelines on forced return*. Geneva. Доступно на сајту: www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4aa77f189.pdf? Приступљено: 26.07.2025. године

примењиван, што се највише видело у кризним миграционим ситуацијама.⁴¹

3. Хармонизација процедура – CEAS тежи стварању уједначених критеријума и процеса у пријему тражилаца азила, без обзира на државу у којој се захтев подноси.

Упркос нормативној хармонизацији, CEAS се суочава са бројним изазовима:

- Неуједначена примена директива – државе чланице различито тумаче и примењују стандарде, нарочито у погледу услова смештаја и дужине трајања поступка.⁴²
- Проблеми Даблин система – према коме држава чланица прва у којој тражилац азила уђе постаје одговорна за обраду захтева. Овај систем је критикован због оптерећивања држава на спољним границама као што су Грчка и Италија.⁴³
- Судска пракса – пресуда у случају *M.S.S. v. Belgium and Greece* (2011) Европског суда за људска права показала је да чак и државе чланице ЕУ могу прекршити основна права тражилаца азила, нарочито у погледу нехуманих услова смештаја.⁴⁴

Србија, у процесу придруживања ЕУ, преузима CEAS стандарде у свом правном систему. Усвајањем Закона о азилу и привременој заштити (2018), уведен је низ усклађених процедуралних и материјалних стандарда, као што су појмови субсидијарне заштите, убрзане процедуре и право на правну помоћ. Србија је потписница Женевске конвенције из 1951. и њеног Протокола из 1967. године, као и

⁴¹ Peers, S. (2020). *The New Pact on Migration and Asylum: A Legal Analysis*. EULawAnalysisBlog. Доступно на сајту: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2020/11/the-new-pact-on-migration-and-asylum.html> Приступено: 15.08.2025. године

⁴² European Asylum Support Office – EASO. (2020). *Annual Report on the Situation of Asylum in the EU 2019*. Доступно на сајту: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf> Приступено: 15.08.2025. године

⁴³ Guild, E., Costello, C., & Garlick, M. (2015). *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*. CEPSPolicyBriefs. Доступно на сајту: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/2015-refugee-crisis-european-union/> Приступено: 15.08.2025. године

⁴⁴ European Court of Human Rights – ECtHR. (2011). *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09. Доступно на сајту: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-103050%22%7D> Приступено: 15.08.2025. године

чланица Савета Европе, што је обавезује на поштовање начела non-refoulement и других међународно признатих стандарда.⁴⁵

У септембру 2020. године, Европска комисија је представила Нови пакт о миграцијама и азилу, који предвиђа:

- Флексибилни механизам солидарности,
- Убрзане граничне процедуре,
- Побољшање повратка оних чији је захтев одбијен.⁴⁶

Иако пакт још увек није усвојен у целости, он представља покушај надоградње CEAS-а са већим нагласком на ефикасност и правичност, али и са изазовима у погледу националних интереса држава чланица.

⁴⁵Петровић, М.: *Посебно упоредно право са међународним правом*. Ниш, 2009/2010, стр. 162-165.

⁴⁶ European Commission. (2020). *New Pact on Migration and Asylum*. Доступно на сајту: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en Приступено: 15.08.2025. године

6. ПРАКСА ПРИСИЛНОГ ВРАЋАЊА

Принудно враћање представља завршну фазу у управљању миграционим токовима сваке државе, којом се странци без правног основа за останак у земљи уклањају са територије у складу са законским процедурама. Ипак, ова мера не сме да доведе до повреде основних људских права, пре свега **права на живот, забране мучења**, као ни до кршења **начела non-refoulement** – забране враћања у државу у којој лицу прети прогон или нехуман третман.⁴⁷

Правни систем Европске уније регулише ову област кроз **Директиву 2008/115/ЕС о враћању држављана трећих земаља** („ReturnDirective“), која утврђује минималне стандарде за поступање са лицима која немају регулисан боравак. У складу са њом, државе чланице морају настојати да прво примене **добровољни повратак**, а тек потом приступе принудном уклањању, и то само након доношења формалне одлуке уз могућност жалбе.⁴⁸

Даље, ReturnHandbook Европске комисије служи као оперативни водич за државе чланице у примени директиве, наглашавајући обавезу поштовања члана 3. Европске конвенције о људским правима, који забрањује мучење и нечовечно поступање⁴⁹. Европски суд за људска права је у више наврата пресудио у корист миграната, утврђујући повреде права у случајевима када су лица била враћена у државе где им прети прогон или нехумани услови, чак и без непосредне претње физичког насиља.

Начело non-refoulement је утемељено у члану 33 Женевске конвенције о статусу избеглица (1951), а у ЕУ се сматра обавезујућим и у складу са Повељом о основним правима ЕУ (члан 19). У пракси, ово значи да ниједна држава чланица ЕУ не сме

⁴⁷ European Commission. (2017). *Return Handbook*. Directorate-General for Migration and Home Affairs. Доступно на сајту:

https://www.vreemdelingenrecht.be/sites/default/files/migrated/bestanden/documenten/terugkeerhandboek_update_27092017.pdf Приступљено: 26.07.2025. године

⁴⁸ European Court of Human Rights. (2022). *Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights*. Strasbourg. Доступно на сајту: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_eng Приступљено: 26.07.2025. године

⁴⁹ UNHCR. (2005). *Twenty guidelines on forced return*. Geneva. Доступно на сајту: www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4aa77f189.pdf? Приступљено: 26.07.2025. године

вратити појединца у државу где му прети „стварни ризик“ од мучења, нечовечног поступања или повреде других фундаменталних права.

У последњим извештајима UNHCR-а и Amnesty International-а, упозорава се на пораст илегалних „pushback“ пракси на спољним границама ЕУ, што често представља кршење non-refoulement стандарда⁶.

У Републици Србији, принудно враћање је регулисано Законом о странцима („Службени гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019, 62/2023)⁵⁰, који прописује поступак уклањања странца који незаконито борави у земљи. Члановима 77–90 овог закона предвиђено је да се принудно удаљење може спровести тек након што се странцу уручи решење о удаљењу, уз право на жалбу и обавезну оцену ризика по живот или интегритет странца⁷.

Србија је такође обавезана поштовањем Европске конвенције о људским правима, као и међународних уговора УН, укључујући Женевску конвенцију. У пракси, Комесаријат за избеглице и миграције, као и Министарство унутрашњих послова, воде посебну евиденцију о спроведеним повратцима и ризицима повреде права⁸.

Цивилне организације, као што је Asylum Protection Centre (APC/CZA), обавештавају да мигранти у прихватним центрима у Србији често немају приступ информацијама о азилној процедури или правној помоћи, што значајно утиче на неспровођење адекватних обезбеђивања процеса. Такође, AIDA извештава о праксама спречавања илегалног уласка без индивидуалне процене и ризика враћање назад (refoulement) које представљају кршење међународних стандарда⁵¹.

⁵⁰ Закон о странцима („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019, 62/2023)

⁵¹ European Commission. (2023). *Enlargement Package – Chapter 24: Justice, Freedom and Security*. Brussels: Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. Доступно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>

7. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА: ХРВАТСКА, ЦРНА ГОРА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

У контексту усаглашавања са Шенгенским системом, свака од наведених држава – Република Хрватска, Република Црна Гора и Северна Македонија – формира свој специфичан правни и институционални оквир, прилагођен националним потребама и међународним обавезама.

7.1. Република Хрватска

Република Хрватска као држава чланица Европске уније и од 2023. године пуноправна чланица Шенгенске зоне примењује правну тековину ЕУ у области граничне контроле. Основни законски акт који регулише ову област јесте **Закон о надзору државне границе** („Народне новине“, бр. 83/13, 27/16, 33/19, 54/21), који уређује начин преласка државне границе, улоге граничне полиције и поступке у случају илегалних улазака.⁵²

Посебно је значајан **члан 5.**, који предвиђа могућност **привремене реуспоставе унутрашње граничне контроле** у случајевима озбиљне претње јавном реду или унутрашњој безбедности, што је у складу са чланом 25. Шенгенског граничног кодекса.⁵³

Закон такође уређује овлашћења граничне полиције у спречавању прекограничног криминала, кријумчарења људи и илегалних миграција, што је нарочито релевантно за очување безбедности на спољним границама Шенгена, посебно с обзиром на геостратешки положај Хрватске као спољне границе ЕУ.

Поред тога, значајну улогу у превенцији и санкционисању незаконитих улазака има **Закон о странцима** („Народне новине“, бр. 133/20, 114/22), који детаљно прописује услове уласка, боравка и присилног удаљења странаца са територије Хрватске. Овим законом уређују се и мере ограничења слободе кретања, као што су

⁵² Закон о надзору државне границе, „Народне новине“, бр. 83/13, 27/16, 33/19, 54/21.

⁵³ Члан 5 Закона о надзору државне границе, „Народне новине“, бр. 83/13, 27/16, 33/19, 54/21.

притвор у Порин центру за странце, и поступци протеривања и реадмисије, што је од посебне важности у случајевима када се утврди незаконито прелазак границе.⁵⁴

Хрватска је у складу са обавезама из чланства у ЕУ и Женевске конвенције усвојила **Закон о међународној и привременој заштити** („Народне новине“, бр. 70/15, 127/17, 33/23), којим се регулише право на азил и привремену заштиту. Овај закон имплементира бројне директиве ЕУ, укључујући Директиву 2011/95/ЕУ о стандардима за признавање и заштиту избеглица, као и Директиву 2013/32/ЕУ о заједничким процедурама за одлучивање о захтевима за азил.⁵⁵

Закон такође предвиђа обавезу Хрватске да обезбеди тражиоцима азила правичан третман, смештај, медицинску негу и правну заштиту, што је посебно важно у контексту укидања унутрашњих граница и потребе за делотворном применом Дублинског система за утврђивање надлежне државе чланице.

Иако је правни оквир усклађен са стандардима ЕУ, бројне међународне и домаће организације за људска права указују на **повремене случајеве "pushback"-а**, односно **незаконитог враћања миграната** преко границе, без омогућавања приступа процедури за азил. Хрватска влада је у више наврата одбацила такве наводе, али је Европска комисија у својим извештајима нагласила потребу за **већим мониторингом поступања граничне полиције** и поштовањем **принципа non-refoulement**.⁵⁶

⁵⁴ Закон о странцима, „Народне новине“, бр. 133/20, 114/22.

⁵⁵ Закон о међународној и привременој заштити, „Народне новине“, бр. 70/15, 127/17, 33/23.

⁵⁶ Human Rights Watch. (2021). *Croatia: Migrants Pushed Back to Bosnia and Herzegovina*. Доступно на: <https://www.hrw.org/news/2021/05/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>. Приступљено: 01.08.2025.

7.2. Црна Гора

Црна Гора, као држава кандидат за чланство у Европској унији, интензивно ради на усклађивању свог националног законодавства са правном тековином ЕУ (*acquis communautaire*), нарочито у домену безбедности граница, граничне контроле и политике азила. Њен геостратешки положај – као транзитне руте у тзв. **Западнобалканској миграционој рути** – чини ову тему посебно важном и осетљивом.

Кључни нормативни основ представља **Закон о граничној контроли** („Службени лист ЦГ“, бр. 72/09, 20/11, 39/13, 70/17)¹. Овим законом се уређује начин преласка државне границе, организација граничне контроле, овлашћења службених лица граничне полиције, као и поступање у случају покушаја или извршеног илегалног уласка.

У складу са **чланом 30.** овог закона, лице које незаконито пређе државну границу може бити:

- **административно протерано,**
- **задржано у прихватишту за странце, или**
- **упућено у поступак међународне заштите (азила),** уколико изрази намеру за подношење захтева.

Посебну пажњу закон посвећује међудржавној сарадњи. У складу са чланом 44. предвиђена је могућност закључивања билатералних споразума о заједничкој граничној контроли, што је већ реализовано са Хрватском, Србијом и Албанијом, уз техничку подршку Frontex-а.

Други кључни правни акт је **Закон о странцима** („Службени лист ЦГ“, бр. 56/14, 28/15, 16/16, 47/19)⁵⁷, који детаљно прописује услове уласка, боравка, издавања дозвола и, што је овде најрелевантније – **мере присилног удаљења** странаца са територије Црне Горе.

Закон предвиђа:

- меру протеривања,
- ограничење кретања,
- задржавање у прихватишту,

⁵⁷ Закон о странцима, „Службени лист ЦГ“, бр. 56/14, 28/15, 16/16, 47/19.

- реадмисију по међународним споразумима (посебно значајно у сарадњи са Србијом и ЕУ преко споразума о реадмисији).

Посебна заштита предвиђена је за жртве трговине људима и малолетна лица без пратње, у складу са међународним конвенцијама.

Најновији закон у овом домену је **Закон о међународној и привременој заштити странаца** („Службени лист ЦГ“, бр. 2/17)⁵⁸. Њиме се уређују услови, поступак и права која имају **тражиоци међународне заштите (азила)** и лица под **привременом заштитом**.

Црна Гора овим законом:

- имплементира основне принципе Женевске конвенције из 1951.,
- уводи мере за поштовање принципа non-refoulement,
- уређује поступак у случају масовног прилива избеглица,
- предвиђа постојање прихватних центара и правну помоћ у поступку одлучивања.

Закон наглашава забрану колективног протеривања и обавезу да се сваком лицу дозволи приступ поступку азила, у складу са европским стандардима.

Иако је правни оквир значајно унапређен, извештаји невладиних организација и UNHCR-а указују на ограничене капацитете за ефикасно спровођење закона у пракси:

- недостатак кадрова,
- дуготрајни поступци, али и
- прекомерно задржавање странаца у прихватилиштима, што поставља питања о поштовању људских права.⁵⁹

Са друге стране, Црна Гора је активно укључена у заједничке операције са Frontex-ом и користи подршку **ИЦМЕ пројекта ЕУ** за јачање капацитета граничне полиције и система азила.

⁵⁸ Закон о међународној и привременој заштити странаца, „Службени лист ЦГ“, бр. 2/17.

⁵⁹ UNHCR Montenegro. (2023). *Country Factsheet: Montenegro*. Доступно на: <https://www.unhcr.org/me/>. Приступљено: 01.08.2025.

7.3. Северна Македонија

Северна Македонија, као држава која је у фази приступања Европској унији, у протеклим годинама је значајно реформисала правни и институционални оквир у области граничне контроле и миграција. Позиционирана дуж „балканске миграционе руте“, ова земља представља једну од кључних тачака заштите спољне границе ЕУ, иако није чланица Шенгенског простора.

Основни правни акт је **Закон о граничном надзору** („Службен весник на РСМ“, бр. 171/2010, 166/2012, 72/2015, 27/2016)⁶⁰, који прописује:

- услове за легалан прелазак границе,
- мере за спречавање илегалног уласка,
- поступање полиције према лицима која су илегално прешла границу.

Члан 33 предвиђа могућност задржавања странаца у прихватном центру ради идентификације, док члан 35 регулише поступак административног протеривања, уколико не постоје услови за међународну заштиту.

Закон је усклађен са Шенгенским граничним кодексом, а посебно пажњу посвећује заштити људских права у случају поступања сарањивим групама (деца без пратње, жртве трговине људима, лица са инвалидитетом).

Закон о странцима („Службен весник на РСМ“, бр. 97/2018, 35/2021)⁶¹ уређује правни статус, боравак, дозволе, као и принудно удаљење странаца који се нелегално задржавају на територији земље.

Посебно је значајан део који регулише:

- мере реадмисије,
- ограничавање слободе кретања,
- основе за одобрење боравака из хуманитарних разлога,
- механизме жалбе и правне заштите.

У случајевима где странац затражи азил, примена овог закона се суспендује и активира се посебан поступак.

⁶⁰ Закон за граничен надзор, „Службен весник на РСМ“, бр. 171/2010, 166/2012, 72/2015, 27/2016.

⁶¹ Закон за странци, „Службен весник на РСМ“, бр. 97/2018, 35/2021.

Закон за меѓународну и привремену заштиту („Службен весник на РСМ“, бр. 64/2018)⁶² утврђује поступак подношења захтева за азил и регулише права и обавезе тражилаца меѓународне заштите.

Кључни аспекти овог закона:

- забрана повратка у земљу порекла (non-refoulement),
- право на слободан приступ поступку,
- хитна процена захтева у случају масовног прилива,
- права на здравствену заштиту, образовање и правну помоћ.

Законом су основани центри за прихват у Гевгелији и Табановцима, као и мобилне јединице за обраду случајева на терену, у сарадњи са UNHCR-ом и IOM-ом.

Иако је правни оквир напредовао, изазови у пракси и даље постоје:

- недовољан број обученог кадра у сектору азила и граничне контроле,
- спорадична примена принципа индивидуалне процене сваког случаја,
- проблеми у поступцима реадмисије са суседним земљама (посебно у контексту избеглица из сирије, авганистана и бангладеша),
- повремене оптужбе за "push-back" поступања на граници са грчком.⁶³

Северна Македонија је у сталној сарадњи са ЕУ агенцијама (Frontex, EASO) и има потписан Статусни споразум са Frontex-ом који омогућава заједничке операције на њеној територији.

⁶² Закон за меѓународна и привремена заштита, „Службен весник на РСМ“, бр. 64/2018.

⁶³ UNHCR North Macedonia. (2023). *Country Factsheet: North Macedonia*. Доступно на: <https://www.unhcr.org/mk> Приступљено: 01.08.2025.

7.4. Упоредни приказ правног уређења

У циљу систематизације и лакшег сагледавања сличности и разлика у правном уређењу илегалних прелазака границе и граничне контроле, приказана је табела која обухвата кључне аспекте регулативе у Хрватској, Црној Гори, Северној Македонији и Србији. Упоредни приказ обухвата основне законе, поступке у случају илегалног преласка, примену међународне заштите и степен усклађености са правном тековином Европске уније.

Табела бр. 1- Упоредна табела: Правно уређење спречавања илегалних прелазака границе (Рад аутора)

Држава	Кључни закони	Механизми контроле границе	Поступање према илегалним мигрантима	Међународна сарадња и усклађеност
Србија	- Закон о граничној контроли („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018) - Закон о странцима („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019) - Закон о азилу и привременој заштити („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018)	- Управљање границом под надлежношћу МУП-а (Гранична полиција) - Видео надзор, мобилне патроле, заједничке контроле - Прихватни центри (Прешево, Кикинда, Крњача)	- Задржавање у прихватним центрима - Поступак протеривања / азила - Забрана присилног повратка (чл. 6 Закона о азилу)	- Потписан статусни споразум са Frontex-ом (2021) - Сарадња са EASO, UNHCR, IOM - Део балканске руте
Хрватска	- Закон о надзору државне границе („НН“, бр. 83/13, 27/16, 114/22) - Закон о странцима („НН“, бр. 133/20) -	- Интегрисано управљање границама у оквиру Шенгенског система - Широка примена биометрије и аутоматизованог надзора - Сарадња са	- Привремено задржавање - Поступак за добијање азила - Према извештајима НВО, присутни случајеви "push-back"-а	- Чланица ЕУ и Шенгена (од 2023) - Потпуна усклађеност са правним тековинама ЕУ

	Закон о међународној и привременој заштити („НН“, бр. 70/15, 127/17)	Frontex-ом и ЕУРОПОЛ-ом		
Црна Гора	- Закон о граничној контроли („Сл. лист ЦГ“, бр. 72/09, 70/17) - Закон о странцима („Сл. лист ЦГ“, бр. 56/14, 47/19) - Закон о међународној и привременој заштити странаца („Сл. лист ЦГ“, бр. 2/17)	- Гранична полиција у оквиру МУП-а - Заједничке патроле са ЕУРОПОЛ-ом и суседним државама - Видео надзор и контролни пунктови	- Привремено задржавање, протеривање, азил - Поступци за тражиоце азила и жртве трговине људима - Право на жалбу и правну помоћ	- Хармонизација са ЕУ правом - Кандидат за чланство у ЕУ - Потписан споразум о сарадњи са Frontex-ом
Северна Македонија	- Закон за граничен надзор („Службен весник на РСМ“, бр. 171/2010) - Закон за странци („Службен весник на РСМ“, бр. 97/2018) - Закон за међународна и привремена заштита („Службен весник на РСМ“, бр. 64/2018)	- Национална координација граничне контроле (МУП и посебне мобилне јединице) - Центри у Гевгелији и Табановцима - Техничка опрема уз помоћ ЕУ	- Илегални улази → прихватни центри / административно удаљење - Азилни поступци са подршком UNHCR-а - Заштита рањивих група (деца, жртве)	- Споразум са Frontex-ом (2023) - Балканска рута / придруживање ЕУ - Интензивна сарадња са UNHCR и IOM

На основу упоредне анализе правног оквира и праксе у области спречавања илегалних прелазака државне границе и граничне контроле, може се уочити неколико кључних трендова, сличности и разлика између Хрватске, Црне Горе, Северне Македоније и Србије.

Хрватска представља најразвијенији пример у погледу усаглашености са европским стандардима. Као пуноправна чланица Европске уније од 2013. године и чланица Шенгенске зоне од 2023, она је потпуно имплементирала све релевантне правне инструменте — укључујући Шенгенски гранични кодекс, SISII (SchengenInformationSystem), EURODAC (систем отисака прстију за подносиоце азила), као и примену Фронтекс операција.

Законска регулатива у овој држави предвиђа прецизно дефинисане поступке у случају илегалног уласка, са јасним механизмима протеривања, административног притвора и обавезе поштовања принципа non-refoulement (забрана враћања у државу у којој особа може бити изложена тортури). Установе су кадровски и технички оспособљене, што резултира ефикасном контролом и брзим административним поступањем.

Црна Гора је остварила значајан напредак у усаглашавању са правом ЕУ, посебно у контексту поглавља 24 – Правда, слобода и безбедност. Усвојени су релевантни закони, попут Закона о граничној контроли, Закона о странцима, као и Закона о међународној и привременој заштити странаца, који у великој мери прате структуру и принципе европских регулатива.

Међутим, упркос нормативном напретку, примећују се ограничења у имплементацији, нарочито у погледу капацитета граничне полиције, инфраструктуре прихватних центара, као и интероперабилности са европским ИТ системима. У пракси, поступци и даље варирају у зависности од региона, а спровођење закона често зависи од подршке међународних организација (нпр. IOM, UNHCR).

Северна Македонија је започела реформе у домену граничне безбедности, посебно након мигрантске кризе 2015–2016. године. Законски оквир је у међувремену допуњаван и унапређиван (последње измене из 2021. године), али су ефективна примена закона и институционални капацитети и даље значајан изазов.

Упркос законској регулативи која препознаје право на азил и прописује обавезне процедуре у случају илегалног уласка, реална пракса указује на честе повратке без формалне одлуке (pushback), као и непотпуну примену азилних процедура. Контрола на јужној граници са Грчком често укључује међународну

подршку, а институције још увек немају приступ Шенгенским информационим системима.

Иако није чланица Европске уније, Србија је кроз процес приступања и Споразум о стабилизацији и придруживању усвојила кључне законе, попут Закона о граничној контроли (2018), Закона о странцима, као и Закона о азилу и привременој заштити. У погледу структуре, ови закони су усклађени са директивама ЕУ, укључујући одредбе о заштити основних људских права.

У пракси, Србија је успоставила сарадњу са ФРОНТЕКС-ом (који је присутан на неколико граничних прелаза), али се још увек не користе напредни европски системи као што су SIS II и Eurodac. Посебан изазов представља дужина административних поступака, као и положај миграната у прихватним центрима, где често недостаје адекватна правна помоћ и континуитет процеса.

Док Хрватска функционише у оквиру пуне интеграције у европски гранични систем, остале три државе — Црна Гора, Северна Македонија и Србија — налазе се у различитим фазама транзиције. Највиши ниво формалног усклађивања постоји у Црној Гори, док Србија убрзано унапређује нормативни и институционални оквир. Северна Македонија се суочава са структурним и техничким ограничењима, упркос политичкој вољи за реформе.

Ова разлика у нивоу усклађености директно утиче на квалитет граничне контроле, правну сигурност миграната и капацитет за управљање миграцијама у складу са европским и међународним стандардима.

8.ОРГАНИЗАЦИЈА ГРАНИЧНЕ КОНТРОЛЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Гранична контрола представља један од кључних сегмената система безбедности сваке државе, а њена организација у Републици Србији заснива се на законским и подзаконским актима који регулишу надлежности, структуру и оперативне задатке граничне полиције. У складу са европским стандардима и принципима интегрисаног управљања границом, организација граничне контроле у Србији прилагођена је савременим безбедносним изазовима, укључујући:

- контролу илегалних миграција,
- спречавање прекограничног криминала и
- заштиту јавног реда и мира.⁶⁴

Гранична полиција у Републици Србији организована је као централни орган у оквиру **Министарства унутрашњих послова (МУП)** и представља једну од основних организационих јединица Дирекције полиције. Њена улога је да обезбеди **заштиту и контролу државне границе**, као и ефикасно управљање граничним прелазима. Управа граничне полиције има статус **специјализованог органа**, што значи да обавља управне и извршне послове у области граничне безбедности⁶⁵

Надлежности Управе граничне полиције:

- Контрола преласка државне границе – обухвата проверу идентитета лица, контролу путних исправа, регистрацију уласка и изласка са територије Републике Србије, као и контролу робе и превозних средстава.
- Обезбеђење државне границе – физички надзор и патролирање дуж зелене и плаве границе у циљу спречавања илегалних миграција и прекограничног криминала.

⁶⁴Достић, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 346.

⁶⁵ Закон о граничној контроли, "Сл. гласник РС", бр. 24/2018.

- Сузбијање прекограничног криминала – откривање и спречавање кријумчарења људи, наркотика, оружја и других облика организованог криминала.
- Контрола боравка и кретања странаца – укључује проверу визног режима, регулисање боравка странаца, примену мера реадмисије и азилне процедуре.⁶⁶

Организација граничне полиције у Србији заснована је на хијерархијском систему, који укључује три нивоа:

1. Централни ниво – Управа граничне полиције (у седишту МУП-а);
2. Регионални ниво – Регионални центри граничне полиције;
3. Локални ниво – Станице граничне полиције.

На централном нивоу, Управа граничне полиције организована је кроз неколико одељења која су надлежна за различите аспекте граничне контроле:

- Одељење за границу – задужено за координацију рада регионалних центара, праћење примене прописа и стратешко управљање граничном контролом.
- Одељење за странце – одговорно за регулисање статуса странаца, азилне процедуре и сарадњу са међународним институцијама.
- Одељење за сузбијање прекограничног криминала – укључује јединице за борбу против кријумчарења људи, илегалних миграција и трговине наркотицима.
- Одељење за развој система интегрисаног управљања границом – спроводи активности везане за унапређење граничне безбедности и усаглашавање са међународним стандардима.
- Дежурни оперативни центар – надгледа граничну ситуацију у реалном времену и координише активности у случају ванредних ситуација.⁶⁷

Регионални центри представљају мост између централног и локалног нивоа и организовани су према суседним државама, са изузетком границе са Румунијом, где постоје два регионална центра – северно и јужно од Дунава.

⁶⁶ Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Информатор о раду, Београд, 2021, стр. 27

⁶⁷Ибидем

Сваки регионални центар има:

- Одељење за обезбеђење државне границе;
- Одељење за контролу преласка државне границе;
- Одељење за сузбијање прекограничног криминала;
- Групу за криминалистичко-обавештајне послове;
- Мобилне јединице и дежурне службе.⁶⁸

На локалном нивоу, функције граничне полиције остварују се кроз 40 станица за контролу преласка границе и 47 станица за обезбеђење државне границе.

Станице су подељене у три категорије у зависности од:

- фреквенције граничног прелаза,
- броја запослених полицијских службеника,
- територијалне сложености и безбедносних ризика.

Гранична полиција има двоструку функцију у систему безбедности:

1. Контрола преласка државне границе – провера идентификационих докумената, инспекција возила, легалност боравка странаца.
2. Обезбеђење државне границе – патролирање зеленом и плавом границом, технички надзор, спречавање илегалних прелазака.

Гранична полиција Републике Србије такође има обавезу да сарађује са суседним државама и међународним организацијама у оквиру Стратегије интегрисаног управљања границом, што укључује размену података и заједничке патроле.⁶⁹

⁶⁸ Субошић, Д., *Организација и послови полиције*, Београд, , 2010стр. 79.

⁶⁹ Европска комисија, *Стратегија интегрисаног управљања границом Србије*, Брисел, 2021.

8.1. Гранична контрола – дефиниције и надлежности

Гранична контрола представља један од кључних механизма заштите државног суверенитета и безбедности. Њена улога није само у спречавању илегалних прелазака и прекограничног криминала, већ и у регулисању легалног промета људи, робе и услуга, у складу са националним и међународним правним оквирима. Република Србија, као држава која се граничи са осам земаља, има комплексну и развијену стратегију граничне контроле, која укључује различите методе надзора, примену савремених технолошких решења и међународну сарадњу у циљу очувања јавног реда и безбедности.⁷⁰

Државна граница је просторна и правна граница између суверених држава, која дефинише територијални интегритет и јурисдикцију једне државе. У складу са Законом о заштити државне границе Републике Србије, државна граница представља замишљену вертикалну раван која се простире по површини Земље и одваја територију Републике Србије – укључујући копнени, водени и ваздушни простор – од територија суседних држава.⁷¹

Одређивање границе између држава заснива се на:

- Међународним уговорима (нпр. мировни споразуми, билатерални договори о разграничењу);
- Историјским правним актима (административне поделе бивших држава);
- Начелу ефективности – у одсуству међународног уговора, граница се дефинише на основу дугогодишње контроле и коришћења одређене територије.

Све границе Републике Србије утврђене су међународним уговорима, а њихова обележавања и одржавања су дефинисана билатералним комисијама формираним са суседним државама. Међутим, поједине граничне линије и даље имају нерешене аспекте, као што је граница са Босном и Херцеговином и Хрватском, где није завршено административно разграничење.

⁷⁰Закон о граничној контроли, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.

⁷¹Члан 3 Закона о граничној контроли, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.

Гранични прелаз је место одређено за контролисан и легалан прелазак државне границе, на коме се спроводе све неопходне провере у складу са законским прописима. У Србији постоји 96 граничних прелаза, од којих је 89 намењено међународном и пограничном саобраћају, а преосталих осам представља контролно-безбедносне пунктове према Црној Гори.⁷²

Према наменској функцији, гранични прелази се деле на:

- Међународне граничне прелазе – за прелазак домаћих и страних држављана;
- Пограничне граничне прелазе – за прелазак грађана суседних земаља, у складу са билатералним споразумима;
- Привремене граничне прелазе – отварају се по одлуци надлежних органа за специфичне намене, као што су спортски догађаји или економски интереси.⁷³

Прелазак државне границе мора се обављати у складу са Законом о граничној контроли, који предвиђа да се граница може прећи само на званично одређеним граничним прелазима, у утврђено радно време, и уз важећу путну исправу. Ван ових услова, прелазак границе је дозвољен само у случају више силе, као што су елементарне непогоде.

Гранична контрола је скуп мера које гранична полиција спроводи ради надзора државне границе, граничне провере и анализе ризика. У Републици Србији, ова контрола је регулисана Законом о граничној контроли, а обухвата:

- Проверу идентитета лица и путних исправа;
- Контролу возила и робе;
- Сузбијање илегалних миграција;
- Откривање и спречавање прекограничног криминала.⁷⁴

⁷²Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, „Службени гласник РС“ 2017-2020.

⁷³Ибидем

⁷⁴Достић, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 346-347

Граничну контролу спроводи Управа граничне полиције, а послови су поверени граничним полицијским службеницима, који имају овлашћење да:

- Контролишу лица и документа;
- Прегледају и задржавају сумњива возила и робу;
- Примењују мере заштите у случају безбедносне претње;
- Обављају патролирање и надзор у приграничним подручјима.

Гранична контрола у Републици Србији се спроводи кроз структуриран и вишеслојан приступ, који омогућава ефикасно управљање кретањем лица, возила и робе преко државне границе, уз истовремено спречавање прекограничног криминала, илегалних миграција и угрожавања националне безбедности. У том контексту, примењује се диференцирани модел граничне контроле, који подразумева две основне линије контроле:

- прву (основну) линију контроле и
- другу (деталну) линију контроле.⁷⁵

Прва линија контроле представља основну и иницијалну фазу провере свих лица, возила и терета који улазе у или излазе из државе. Ова линија контроле има профилактички и селективни карактер, што значи да се заснива на брзој и ефикасној оцени ризика, уз минимално задржавање путника који не представљају безбедносни ризик.⁷⁶

Основне карактеристике прве линије контроле:

- Визуелна и документарна контрола – гранични полицајци проверавају идентификационе и путне исправе, поредећи их са међународним базама података (нпр. Шенгенски информациони систем – SIS, Интерполова база тражених лица, национална база података о лицима са забраном уласка/изласка);

⁷⁵Ибидем

⁷⁶ Правилник о начину вршења граничних провера и начину издавања, изгледу и садржају аката које полицијски службеници сачињавају приликом обављања послова граничних провера, „Службени гласник РС“, бр. 104/2018.

- Брза процена ризика – на основу претходно извршене анализе ризика и оперативних информација, гранични службеници доносе иницијалну процену да ли путник представља потенцијални ризик;
- Контрола исправности путних исправа – визуелна провера докумената у циљу утврђивања евентуалних знакова фалсификовања (нпр. алтериране личне карте, измењени биометријски подаци, погрешне холограмске ознаке);
- Контрола визуелних индикатора сумње – службеници обрађају пажњу на понашање путника, нервозу, недоследност у исказима, нелогичне маршруте путовања, итд.;
- Прелиминарна контрола саобраћајних средстава – основна провера регистрације, власништва, усклађености са документима (нпр. број шасије, извор власништва).

Циљ прве линије контроле је да се идентификују лица и ситуације које захтевају додатну, детаљну проверу. Уколико се уоче недоследности, нерегуларности или индикатори ризика, гранични службеници усмеравају лице, возило или робу на другу линију контроле.

Друга линија контроле примењује сесаму у случајевима када прва линија контроле индукује могућност постојања безбедносног ризика, нерегуларности или криминалних активности. Ова линија контроле подразумева комплетну, продубљену и детаљну анализу лица, возила, робе и докумената.⁷⁷

Основне карактеристике друге линије контроле:

- Форензичка анализа путних исправа – примена специјалистичке опреме за откривање фалсификованих докумената;
- УВ лампе за проверу заштитних ознака;
- Детектори измењених биометријских података;
- Софтверске апликације за поређење личних података са базама података.

Детаљна провера идентитета лица – службеници користе:

- биометријске скенере за упоређивање отисака прстију и лица са међународним базама података (нпр. Еурополова база тражених лица);

⁷⁷Ибидем

- проширене базе података о потерницама и забранама уласка.

Продужени интервју са путницима – уколико постоји сумња у веродостојност исказа, гранични службеници врше детаљан интервју како би проверили:

- сврху путовања;
- податке о смештају и особама са којима ће се састати;
- маршруту и финансијска средства путника.
- детаљан претрес и инспекција терета/пртљага – примена метода:
- ручни и електронски скенери за детекцију недозвољених предмета (нпр. наркотика, експлозива, оружја);
- образац скривања робе – упоређивање са профилима претходних заплена;
- коришћење обучених паса трагача.

Контрола возила – укључује:

- инспекцију тајних преграда и скривених делова возила (нпр. двоструки подови, преграде у резервоару, скривени панели у каросерији);
- преглед шасије, регистрације и власничке документације;
- форензичку анализу трагова дрога, експлозива и радиоактивних материја.

Контрола комуникационих уређаја – у случајевима сумње, полицијски службеници могу:

- прегледати мобилне телефоне, лаптопове и друге дигиталне уређаје, уз посебне налоге надлежних органа;
- анализирати поруке, историју позива и локације уређаја у сарадњи са криминалистичким службама.

Детекција лажних тражилаца азила и илегалних миграната – у сарадњи са службама за имиграцију, примењују се методе:

- детаљна провера докумената о боравку;
- анализа образаца путовања у циљу идентификације трговине људима.

Мере у случају позитивне детекције ризика – уколико се утврди незаконитост или безбедносна претња, примењују се:

- привремено задржавање лица;
- детаљно извештавање и координација са другим полицијским органима;
- конфискација сумњивих предмета и покретање кривичног поступка.

8.1.1. Обезбеђење државне границе – концепт, мере и оперативне активности

Обезбеђење државне границе представља системску, континуирану и стратешки организовану активност усмерену на очување суверенитета, територијалног интегритета и безбедности Републике Србије. Овај процес обухвата спровођење низа превентивних, надзорних и оперативних мера, које се примењују ради спречавања свих облика илегалних активности, угрожавања јавног поретка и безбедности државне границе.

Основни циљеви обезбеђења државне границе:

- очување неповредивости државне границе;
- спречавање илегалних миграција, кријумчарења и других облика прекограничног криминала;
- одржавање стабилности у пограничним зонама и јачање безбедносне сарадње са суседним државама;
- коришћење модерних техничко-технолошких средстава за надзор и контролу границе;
- успостављање ефикасних превентивних мера у борби против претњи националној безбедности.⁷⁸

Оперативни концепт обезбеђења државне границе заснива се на мултилатералном и интегрисаном приступу, који укључује три основна сегмента обезбеђења:

- надзор граничне линије,
- примена техничких средстава и

⁷⁸Члан 2 Закона о граничној контроли, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.

- спровођење превентивних мера.

Надзор граничне линије је непосредна активност граничних полицијских службеника, која има за циљ откривање и спречавање недозвољених прелазака државне границе и других безбедносних инцидената. Спроводи се путем:

- патролирања пешке и возилима – редовне мобилне и стационарне патроле које надгледају територију уз државну границу;
- надзора река и језера – специјализоване јединице врше контролу водених граница коришћењем патролних чамаца и надзорних система;
- контроле приступних путева – анализа кретања у зонама које воде ка државној граници у циљу идентификације нелегалних миграционих рута;
- видео-надзора и сензорских система – примена стационарних и мобилних система за визуелно и сензорско праћење активности у пограничном подручју.

Гранична полиција Републике Србије у процесу обезбеђења државне границе примењује савремене технолошке системе за надзор, анализу и превенцију безбедносних ризика. Кључни елементи техничке заштите су:

- Надзорни системи и видео-аналитика:
 - Термовизијске камере и инфрацрвени сензори – омогућавају надзор границе у условима слабе видљивости и током ноћи;
 - Оптичке и дигиталне камере високог домета – коришћење стационарних и мобилних видео-система за праћење граничног подручја;
 - Сателитски надзор и GPS праћење – интеграција сателитских података ради анализе миграционих рута и активности илегалних група.
- Дронови и беспилотне летелице:
 - Коришћење дронова за аеронадзор – омогућава детекцију сумњивих активности у тешко приступачним подручјима;
 - Беспилотни летелице са термовизијским камерама – откривање нелегалних миграната и кријумчара током ноћи и у лошим временским условима;

- Аутоматизоване јединице за контролу границе – употреба беспилотних система који омогућавају надзор без физичког присуства службеника.
- Сензори и детектори:
 - Детектори покрета и вибрација – електронски системи који региструју било какву нелегалну активност у зони државне границе;
 - CO₂ детектори – откривање сакривених лица у товарним просторима возила;
 - Биометријски и скенерски уређаји – примена технологије за откривање фалсификованих докумената и лажних идентитета.

Превентивне мере представљају један од најзначајнијих механизма у борби против прекограничног криминала, јер омогућавају благовремено предвиђање, идентификацију и спречавање потенцијалних безбедносних ризика. У том контексту, посебан значај има истраживање и процена ризика, које подразумева континуирану анализу прекограничних безбедносних претњи, идентификацију високо ризичних тачака у пограничним подручјима и формирање оперативних база података о кретању нелегалних миграната и кријумчарских рута. Ови процеси омогућавају да граничне службе проактивно делују и минимизирају потенцијалне ризике пре него што дође до њихове ескалације.

Оперативне акције и међународна сарадња чине други стуб ефикасног превентивног деловања у области граничне безбедности. Спровођење циљаних акција у сарадњи са међународним безбедносним организацијама, као што су Еуропол, Фронтекс и Интерпол, омогућава брзу и ефикасну реакцију на претње које имају транснационални карактер. Оперативна координација са граничним службама суседних држава игра кључну улогу у превенцији и сузбијању илегалних миграција, кријумчарења и других облика организованог криминала, што се постиже кроз заједничке патроле, размену података и усклађене истражне акције. Истовремено, спровођење мера унутрашње контроле и обука граничних полицајаца значајно доприносе повећању ефикасности и правовременом реаговању на безбедносне инциденте, чиме се унапређује укупна стабилност и заштита државне границе.

У случају безбедносних инцидената, гранични полицијски службеници имају широка овлашћења за предузимање хитних мера и поступака ради заштите државне

границе и сузбијања прекршаја и кривичних дела. Чим се добије информација о неовлашћеном преласку границе, кријумчарењу или другим криминалним активностима, надлежне полицијске јединице одмах излазе на терен како би спречиле даље последице инцидента и осигурале интегритет границе. Форензичка анализа терена игра кључну улогу у прикупљању материјалних трагова који могу указати на модус операнди преступника, док криминалистичка обрада лица затечених у незаконитим активностима омогућава идентификацију починилаца и потенцијалних саучесника.

Обезбеђивање трагова, доказа и докумената представља један од кључних елемената истражног поступка. Службеници граничне полиције врше фотографисање и видео-документацију места инцидента, како би се сачувале све релевантне информације за даљу анализу. Истовремено, узимају се изјаве сведока и укључују криминалистички експерти који спроводе детаљну процену доказа. У случајевима илегалних миграција или организованог криминала, биометријска идентификација миграната и чланова криминалних група омогућава утврђивање њиховог идентитета, анализу њиховог кретања и везу са претходним инцидентима.

Спровођење оперативних мера у сарадњи са суседним државама представља важан механизам за ефикасно решавање граничних безбедносних инцидената. У случају већих безбедносних претњи, гранична полиција одмах обавештава надлежне службе суседних земаља како би се предузеле координисане мере за сузбијање незаконитих активности. Поред тога, организују се заједничке истражне и оперативне мере које имају за циљ спречавање нових инцидената и елиминацију безбедносних ризика. Кључну улогу у овом процесу има сарадња са међународним безбедносним структурама као што су Фронтекс, Еуропол и Интерпол, што омогућава размену података, примену савремених истражних техника и ефикасну борбу против транснационалног криминала.

8.2. Правно уређење илегалног прелаза државне границе

Илегални прелазак државне границе представља један од најзначајнијих изазова за суверенитет и безбедност сваке државе, јер директно угрожава територијални интегритет, јавни поредак и националну безбедност. Ова појава подразумева свако неовлашћено кретање лица преко границе, било изван званичних граничних прелаза или без поседовања важеће путне исправе, визе или другог релевантног одобрења, чиме се крше национални прописи, али и међународни стандарди и билатерални споразуми о контроли граница.

Илегална миграција и неконтролисани преласци границе имају вишеструке импликације, како на безбедносни систем саме државе, тако и на њене политичке, економске и социјалне структуре. Поред директних безбедносних претњи, као што су неовлашћен улазак лица без провереног идентитета и потенцијалних криминалних намера, овај феномен представља основу за широку мрежу прекограничног криминала. Илегални преласци често се одвијају у координацији са организованим криминалним групама које се баве кријумчарењем људи, наркотика, оружја, акцизне робе и других забрањених или нерегистрованих производа.

У савременом геополитичком контексту, илегални прелази граница додатно добијају на значају због повезаности са глобалним безбедносним изазовима, попут међународног тероризма, екстремизма и финансирања криминалних активности. Савремени безбедносни системи у све већој мери повезују илегалне миграције са потенцијалним претњама од радикализације, инфилтрације терористичких ћелија и других активности које могу дестабилизovati национални и регионални безбедносни поредак.

Са економског аспекта, илегални преласци граница утичу на повећање трошкова безбедносних структура, укључујући ангажовање додатних људских и техничких ресурса у контроли граница, али и на рад сектора социјалне заштите, здравственог и правосудног система. У појединим случајевима, нерегуларне миграције могу довести до демографских дисбаланса, повећаног притиска на јавне ресурсе и поремећаја у функционисању локалних заједница, посебно у подручјима која су директно изложена миграционим токовима.

Због свих ових фактора, државе широм света, укључујући и Републику Србију, константно унапређују правни оквир и механизме управљања границама како би се спречили и ефикасно санкционисали недозвољени преласци. Ово укључује примену савремених технологија у граничном надзору, међународну сарадњу у борби против организованог криминала и тероризма, као и развој националних и регионалних стратегија за контролу миграционих токова. Правно уређење ове области у Републици Србији дефинисано је кроз низ закона и подзаконских аката који регулишу процедуре граничне контроле, надлежности државних органа, као и санкције за учиниоце кривичних дела везаних за недозвољени прелазак границе.

Правна регулатива која уређује питање илегалног преласка државне границе у Републици Србији заснована је на националним законима и међународним споразумима, који имају за циљ заштиту суверенитета државе, спречавање прекограничног криминала и контролу миграционих токова.

Основни правни акт који регулише начин вршења граничне контроле и мере које предузимају надлежни органи у циљу заштите границе јесте Закон о граничној контроли. Овај закон прописује:

- мере и поступке које спроводи гранична полиција у циљу очувања безбедности државне границе,
- заштиту живота и здравља људи,
- спречавање кривичних дела и ирегуларних миграција,
- очување јавног реда и мира.⁷⁹

Осим тога, закон предвиђа процедуре граничне контроле, које обухватају проверу:

- идентитета лица,
- валидност путних исправа, као и
- контролу возила и пртљага.

Кривични законик Републике Србије садржи јасно дефинисане санкције за лица која незаконито прелазе државну границу или помажу у организовању таквих активности.

⁷⁹ Закон о граничној контроли, "Сл. гласник РС", бр. 24/2018.

Према члану 350. Кривичног законика, илегални прелазак државне границе је кривично дело које може бити санкционисано следећим казнама:

- Основни облик кривичног дела – лице које без прописане дозволе пређе или покуша да пређе границу Србије употребом насиља или оружја, може бити осуђено на затворску казну у трајању до једне године.
- Помагање недозвољеног преласка границе – свако ко, ради остваривања материјалне користи, омогућава другом лицу недозвољени прелазак границе Србије, илегалан боравак или транзит кроз земљу, може бити осуђен на затворску казну у трајању од једне до осам година.
- Тежи облици кривичног дела – ако је дело извршено у оквиру организоване криминалне групе, уз злоупотребу службеног положаја или на начин који угрожава живот и здравље миграната, казна се креће од две до дванаест година затвора.
- Организовани криминал – уколико је дело почињено у оквиру организоване криминалне групе, казна износи од три до петнаест година затвора.
- Конфискација имовине – сва средства намењена или употребљена за извршење ових кривичних дела могу бити одузета.

Поред тога, члан 350а Кривичног законика прописује санкције за лица која омогућавају злоупотребу права на азил у иностраној држави. Уколико неко, ради стицања материјалне користи, организује транспорт, прихват, смештај или било коју другу радњу којом помаже да држављанин Србије лажно прикаже угроженост својих људских права и тиме добије азил у иностранству, казниће се затворском казном од три месеца до три године. Уколико је дело почињено од стране групе или уз злоупотребу овлашћења, казна се повећава на шест месеци до пет година.

Поред законодавних мера, Србија је у циљу заштите своје границе од илегалних прелазака и прекограничног криминала увела и додатне оперативне мере:

- Формирање мешовитих тимова војске и полиције – од 2016. године, заједничке патроле војске и полиције ангажоване су у пограничним зонама, нарочито на границама са Бугарском и Северном Македонијом.

- Унапређење техничке опреме – употреба термовизијских камера, дрона, детектора покрета и система за аутоматско препознавање регистарских таблица доприноси ефикаснијем надзору границе.
- Јачање међународне сарадње – сарадња са Европолом, Фронтексом, Интерполом и безбедносним службама суседних држава омогућава бржу размену информација о миграционим токовима и криминалним групама које организују кријумчарење људи.
- Оперативне акције – полиција редовно спроводи акције откривања и хапшења лица која учествују у организованом кријумчарењу људи. Од јула до октобра 2016. године, мешовите војно-полицијске патроле ухапсиле су 61 кријумчара и спречиле илегални улазак више од 950 миграната.⁸⁰

Илегални прелазак државне границе регулисан је како националним законодавством, тако и међународним правним инструментима који постављају стандарде за контролу граница, заштиту миграната и поступање са избеглицама. Република Србија, као чланица Уједињених нација, Савета Европе и кандидат за чланство у Европској унији, ускладила је своје законодавство са релевантним међународним уговорима и регулативама.

Женевска конвенција дефинише избеглице и гарантује принцип *non-refoulement*, који забрањује присилно враћање избеглица у земљу у којој би могли бити изложени прогонима или опасностима по живот и слободу¹. Овај принцип је инкорпориран у Закон о азилу и привременој заштити, којим се прописују услови за добијање азила и статус избеглице у Србији.⁸¹

Закон о азилу и привременој заштити дефинише правни статус тражилаца азила и процедуре за добијање међународне заштите у Србији. Према овом закону, свако лице које поднесе захтев за азил има право на правну заштиту током целокупног поступка. Међутим, један од највећих изазова у примени овог закона јесте спречавање злоупотребе система азила, с обзиром на то да неки мигранти користе овај механизам као привремено решење за избегавање депортације. У пракси, велики број особа

⁸⁰Доступно на сајту: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241016/241016-vest4.html> Приступљено: 05.02.2025. године

⁸¹ Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.

поднесе захтев за азил, а затим самовољно напусти прихватне центре, настављајући пут ка земљама Европске уније. Овај феномен представља безбедносни ризик, јер може довести до неконтролисаног кретања лица чији идентитет и намере нису у потпуности верификовани.⁸²

Поред мера граничне контроле, Закон о странцима регулише услове уласка, боравка и кретања странаца на територији Србије, као и поступке протеривања и депортације оних који незаконито бораве у земљи. Према овом закону, странац који илегално уђе у Србију или борави без одговарајуће дозволе може бити административно удаљен, уз забрану поновног уласка у трајању од неколико година. Уколико је странац ухваћен у покушају илегалног преласка границе или без валидне путне исправе, надлежни органи могу одмах применити мере реадмисије, односно враћања у земљу из које је ушао, у складу са билатералним споразумима које је Србија потписала са суседним државама и Европском унијом.⁸³

Србија је закључила билатералне споразуме о реадмисији са више земаља региона и Европске уније, што омогућава брзи повратак илегалних миграната у земљу из које су ушли у Србију.

Иако Србија није чланица Европске уније, њено законодавство је усклађено са Закоником о шенгенским границама (Регулатива (ЕУ) 2016/399), који прописује стандарде за заштиту спољних граница и управљање миграционим токовима⁴. Ово подразумева увођење биометријских контрола, међусобну размену података између држава и примену савремених технологија у граничној контроли.

⁸²Ибидем

⁸³ Закон о странцима, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018-3, 31/2019-7, 62/2023-56.

9. ЗАКЉУЧАК

Илегални преласци државне границе представљају озбиљан изазов за државе у савременим миграционим токовима, посебно у контексту европске безбедносне, правне и хуманитарне политике. Ефикасна борба против незаконитих миграција захтева истовремену заштиту државног суверенитета и основних људских права, што подразумева сложену и усклађену правну регулативу.

Анализа је показала да правно уређење овог питања у оквиру Европске уније, пре свега кроз Шенгенски гранични кодекс и Заједнички европски систем азила, настоји да оствари баланс између контроле миграција и заштите тражилаца азила. Ипак, пракса често показује ограничења у примени прописа, као и неједнаке стандарде међу државама чланицама. Посебно изазовно остаје питање примене принципа солидарности у расподели одговорности за прихват миграната.

Упоредноправни преглед Србије, Хрватске, Црне Горе и Северне Македоније показује да постоји висок ниво формалног усклађивања са европским стандардима, али да у пракси још увек постоје разлике у капацитетима, ефикасности поступака и степену поштовања процедуралних и материјалних права миграната и избеглица.

Пракса на терену указује на потребу даље професионализације граничних служби, бољу међународну сарадњу, као и јасније механизме надзора над применом мера у складу са стандардима људских права. Притом, важно је нагласити да миграције нису искључиво безбедносно, већ и социјално, економско и хуманитарно питање које захтева интегрисани приступ.

У светлу свега наведеног, може се закључити да борба против илегалних миграција не сме бити вођена искључиво рестриктивним мерама, већ правно уређеним, транспарентним и хуманим приступом, у складу са домаћим прописима, европским вредностима и међународним правом. Само такав приступ може обезбедити трајно и правично решење у контексту све комплекснијих миграционих кретања у Европи и свету.

10. ЛИТЕРАТУРА

1. Bossong, R.; Carrapico, H.; EU Borders and Shifting Internal Security: Technology, Externalization and Accountability. Springer, Berlin, 2016.
2. Guild, E., Carrera, S.; EU Borders and Their Controls: Preventing Unwanted Movement of People in Europe? Routledge, Oxfordshire 2016.
3. Guild, E., Carrera, S., & Balzacq, T.; The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union. Routledge, Oxfordshire 2008.
4. Достих, С., Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу, Факултет безбедности, Београд, 2012.
5. Европска комисија, Стратегија интегрисаног управљања границом Србије, Брисел, 2021.
6. Јанковић, Б.; Цветковић, В.; Место и улога Frontex-а у спровођењу нове граничне безбедности Европске Уније, Европско законодавство, бр. 56-57/2016, 266-276.
7. Кековић, З., Системи безбедности, Факултет безбедност, Београд, 2011.
8. Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Информатор о раду, Београд, 2021.
9. Moreno-Lax, V.; *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*. European Journal of Migration and Law, 2011. 13(4), 397–426.
10. Никодијевић, Д., Организација и делатност граничне полиције у Републици Србији, Правни факултет, Ниш, 2020.
11. Петровић, М.: *Посебно упоредно право са међународним правом*. Ниш, 2009/2010.
12. Peers, S.; EU Justice and Home Affairs Law (3rd ed.). Oxford, Oxford University Press, 2011
13. Ruffy, F.; Artificial Intelligence in Cyber Security, SSRN Electronic Journal, 2023, 1-10.
14. Rahman, M.; Border Control Technologies: Legal, Ethical and Financial Issues, International Journal of Science Technology and Society, 2021, 9(6), 252-262.
15. Субошић, Д., Организација и послови полиције, Београд, , 2010.
16. Frontex – European Border and Coast Guard Agency, Artificial intelligence -based capabilities for the European border and coast guard - Final report, Warsaw, 2021.

17. Frontex, Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems, Warsaw, 2012.

Закони и подзаконски акти:

1. European Commission. (2023). Enlargement Package – Chapter 24: Justice, Freedom and Security. Brussels: Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations.
2. Закон о граничној контроли, "Сл. гласник РС", бр. 24/2018.
3. Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018.
4. Закон о странцима, „Службени гласник РС“, бр. 24/2018-3, 31/2019-7, 62/2023-56.
5. Закон о заштити државне границе, „Службени гласник РС“ бр.97/2008 и 20/2015-др.закон.
6. Закон о надзору државне границе, „Народне новине“, бр. 83/13, 27/16, 33/19, 54/21.
7. Закон о странцима, „Народне новине“, бр. 133/20, 114/22.
8. Закон о међународној и привременој заштити, „Народне новине“, бр. 70/15, 127/17, 33/23.
9. Закон о странцима, „Службени лист ЦГ“, бр. 56/14, 28/15, 16/16, 47/19.
10. Закон о странцима („Сл. гласник РС“, бр. 24/2018, 31/2019, 62/2023).
11. Закон о међународној и привременој заштити странаца, „Службени лист ЦГ“, бр. 2/17.
12. Закон за граничен надзор, „Службен весник на РСМ“, бр. 171/2010, 166/2012, 72/2015, 27/2016.
13. Закон за странци, „Службен весник на РСМ“, бр. 97/2018, 35/2021.
14. Закон за међународна и привремена заштита, „Службен весник на РСМ“, бр. 64/2018.
15. Кривични законик „Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.

16. Правилник о начину вршења граничних провера и начину издавања, изгледу и садржају аката које полицијски службеници сачињавају приликом обављања послова граничних провера, "Сл. гласник РС", бр. 104/2018.
17. Правилник о полицијским овлашћењима "Службени гласник РС", број 41 од 11.06. 2019.
18. Правилник о начину поступања граничне полиције приликом утврђивања ирешавања граничног инцидента и повреде државне границе, "Службени гласник РС", број 42 од 1. јуна 2018.
19. Регулација (ЕУ) 2017/458 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. године којом се мења Регулација (ЕУ) 2016/399 ради увођења обавезне систематске провере у базама података на спољним границама.
20. Регулација (ЕУ) 2016/399 Европског парламента и Савета од 9. марта 2016. године о Шенгенском граничном кодексу. *Службени лист ЕУ*, L 77.
21. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016.
22. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 77, 23.3.2016.
23. Regulation (EU) 2018/1860, 2018/1861, 2018/1862 on the use of the SIS for the return of illegally staying third-country nationals, and law enforcement and border control cooperation.
24. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).
25. Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији, "Сл. гласник РС" 2017-2020.
26. UN General Assembly. (1951). Convention relating to the Status of Refugees. United Nations Treaty Series, vol. 189, p. 137; Protocol relating to the Status of Refugees, 1967.

Веб адресе:

1. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/border-crossing/eurosur_en 01.02.2025. године
2. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-in-2021-arrivals-above-pre-pandemic-levels-CxVMNN>
3. Приступљено: 01.02.2025. године
4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>
Приступљено: 01.02.2025. године
5. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines> Приступљено: 01.02.2025. године
6. <https://www.spiceworks.com/tech/artificial-intelligence/articles/what-is-ai/> Приступљено: 01.02.2025. године
7. <https://www.neurotechnology.com/megamatcher-abis.html>
Приступљено: 01.02.2025. године
8. https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-area_en
Приступљено: 10.08.2025. године
9. https://en.wikipedia.org/wiki/Automated_border_control_system
Приступљено: 01.02.2025. године
10. <https://www.hrw.org/news/2021/05/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina> Приступљено: 01.08.2025.
11. <https://www.unhcr.org/me/> Приступљено: 01.08.2025.
12. <https://www.unhcr.org/mk/> Приступљено: 01.08.2025.
13. https://www.vreemdelingenrecht.be/sites/default/files/migrated/bestanden/documenten/terugkeerhandboek_update_27092017.pdf Приступљено: 26.07.2025. године
14. https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_3_eng
Приступљено: 26.07.2025. године
15. www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4aa77f189.pdf?
Приступљено: 26.07.2025. година
16. <https://eulawanalysis.blogspot.com/2020/11/the-new-pact-on-migration-and-asylum.html> Приступљено: 15.08.2025. године
17. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>
Приступљено: 15.08.2025. године

18. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/2015-refugee-crisis-european-union/>
Приступено: 15.08.2025. године
19. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-103050%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-103050%22]})
Приступено: 15.08.2025. године
20. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/241016/241016-vest4.html>
Приступено: 15.08.2025. године
https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en
Приступено: 15.08.2025. године
21. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-border-and-coast-guard-addressing-migration-and-asylum-challenges> Приступљено: 05.08.2025. године
22. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area_en Приступљено: 05.08.2025. године
23. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/schengen-governance/schengen-evaluation-and-monitoring_en Приступљено: 05.08.2025. године
24. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>
Приступљено: 05.08.2025. године
25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609>
Приступљено: 05.08.2025. године
26. https://ec.europa.eu/home-affairs/schengen-area_en
Приступљено: 10.08.2025. године.

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Почев од почетка 21. века, проблематика миграција и заштите државне границе добија све већи значај у унутрашњој и спољној политици већине европских држава. У циљу унапређења граничне безбедности и усклађивања са правилима Европске уније, Република Србија је у протеклим годинама унапредила свој законодавни и институционални оквир у области граничне контроле. Посебно је изражена потреба за ефикаснијом борбом против илегалних прелазака државне границе, како у контексту безбедности, тако и у контексту поштовања међународних обавеза и људских права.

У раду је детаљно анализирана организација граничне контроле у Републици Србији, као и улога граничне полиције у спречавању илегалних прелазака. Посебна пажња посвећена је Шенгенском граничном кодексу, механизмима надзора и евалуације, као и односу Шенгенског система према међународном праву, нарочито у области миграција и права на азил. Истраживање обухвата и упоредноправну анализу законодавства и праксе Хрватске, Црне Горе и Северне Македоније, са циљем сагледавања степена усклађености са европским стандардима у заштити државне границе.

Циљ рада јесте да пружи свеобухватну слику о правном уређењу илегалних прелазака државне границе и њиховом третману у оквиру националног и међународног правног система, као и да укаже на изазове и могућности даљег унапређења праксе граничне контроле.

Кључне речи: илегални преласци, државна граница, гранична полиција, Шенгенски систем, међународно право, гранична контрола, азил, миграције.

SUMMARY AND KEY WORDS

Legal regulation of illegal border crossings

Since the beginning of the 21st century, the issue of migration and border security has gained increasing importance in the internal and external policies of most European countries. In order to improve border security and harmonize with the regulations of the European Union, the Republic of Serbia has enhanced its legislative and institutional framework in the field of border control. There is a particularly pronounced need for more effective action against illegal border crossings, both in terms of national security and in compliance with international obligations and human rights standards.

This paper provides a detailed analysis of the organization of border control in the Republic of Serbia, as well as the role of the border police in combating illegal crossings. Special attention is given to the Schengen Border Code, mechanisms of supervision and evaluation, and the relationship of the Schengen system to international law, especially in the context of migration and asylum rights. The research also includes a comparative legal analysis of the legislation and practices of Croatia, Montenegro, and North Macedonia, aiming to assess their alignment with European standards in border protection.

The primary objective of this study is to present a comprehensive overview of the legal regulation of illegal border crossings and their treatment within national and international legal frameworks, while also identifying key challenges and opportunities for improving border control practices.

Keywords: illegal crossings, state border, border police, Schengen system, international law, border control, asylum, migration.

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Ања Спасић рођена је 14.01.1998. године у Врању. Основно образовање стекла је у Основној школи “Радоје Домановић” у Врању, а након тога је уписала Средњу Економско-трговинску школу у Врању, где је стекла стручно образовање у звање пословни администратор.

Правни факултет Универзитета у Нишу уписала је 2018. године и на истом дипломирала марта 2023. године.

Након завршених основних студија, школске 2023/2024 године уписала је Матер академске студије права на Правном факултету Универзитета у Нишу, смер унутрашњих послова.

2023. Године уписана је у именик адвокатских приправника Адвокатске Коморе Ниш и на приправничком је стажу код адвоката.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ
ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Ања Спасић

Наслов мастер рада: „Правно уређење илегалних прелазака државне границе“

Ментор: Проф. др. Дејан Вучетић

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предала Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

,

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом: „Правно уређење илегалних прелазака државне границе“, пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивала на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредила ауторска права, нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Ања Спасић

У Нишу, _____

Потпис аутора
