

ZAKONSKE NOVINE U KONTROLI DRŽAVNE GRANICE I
IREGULARNIH MIGRACIJA U REPUBLICI SRBIJI¹

prof. dr Sreten M. Jugović
Kriminalističko-policijska akademija
Beograd
e-mail: sreten.jugovic@kpa.edu.rs

Apstrakt: Novim setom komplementarnih zakonskih rešenja iz Zakona o graničnoj kontroli², Zakona o strancima³ i Zakona o azilu i privremenoj zaštiti⁴ od 2018. godine, stvorene su normativne osnove za delotvorniju kontrolu državne granice, stranaca i, s tim u vezi, iregularnih migracija u Republici Srbiji. Nova zakonska rešenja usledila su zbog promenjenih okolnosti uzrokovanih izbegličkom krizom u regionu (i državama članicama EU), s jedne, i potrebe za usaglašavanjem sa evropskim standardima određenih direktivama EU (i poglavljem 24 u pregovorima sa EU), sa druge strane. U kontroli državne granice, najbitnija je promena koncepcije *kontrole granice* koja se uvodi umesto njene zaštite, zatim inoviranje sistema *integrisanog upravljanja granicom*, a bitna novina je i granična kontrola *u stanju povećanog rizika*. Takođe, predviđa se unapređenje *informatičkog* sistema, kao i granična *provera „po dubini“*, *van područja graničnih prelaza*. Zakonom o strancima i Zakonom o azilu predviđene su nove komplementarne mere koje bi trebalo da dovedu do sprečavanja zloupotreba prava na azil i do efikasnije javne i nacionalne bezbednosti, zaštite životne sredine, sprečavanja i suzbijanja prekršaja i prekograničnog kriminala i, time, iregularnih migracija.

Ključne reči: granična kontrola, granične provere, integrisano upravljanje granicom, stranci, azil.

1 Rad je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta br. 179045, finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i internog projekta Kriminalističko-policijske akademije, pod nazivom *Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije*, za period 2015-2019.

2 „Sl. glasnik Republike Srbije“, br. 24/2018.

3 Isto.

4 Isto.

UVOD

Budući da kontrola gotovo svih pojavnih oblika ugrožavanja bezbednosti treba da počne mnogo pre nego što se oni ispolje, raspolaganjem obaveštajnih podataka, a često već na samoj državnoj granici, analiza najnovijih zakonskih rešenja o kontroli državne granice, uz doticanje najznačajnijih komplementarnih odredaba o strancima i azilu, predmet je rada za ovu konferenciju.

Naime, u Republici Srbiji usvojen je set novih zakona o graničnoj kontroli, strancima i azilu i privremenoj zaštiti koji su stupili na snagu 3. aprila 2018. godine, pri čemu je početak primene potonja dva zakona predviđen za 3. 10, odnosno, 3. 6. 2018. godine. Uzroke donošenja novih zakona ne treba posebno navoditi. To su svakako okolnosti „na terenu“, s jedne, i evropske integracije, odnosno, usklađivanje zakona sa evropskim standardima, sa druge strane, što se uostalom i kaže u obrazloženjima predloga tih zakona. U daljem tekstu, biće obrađena najznačajnija policijskoppravna zakonska rešenja o kontroli državne granice, a potom i ona upravnoppravna o strancima i azilu, koja su implicite u vezi sa bezbednosnim položajem stranaca.

NAJBITNIJE ZAKONSKE NOVINE U KONTROLI DRŽAVNE GRANICE

Zakonom o graničnoj kontroli, u osnovi je preimenovan, osavremenjen i unekoliko inoviran njegov prethodnik, Zakon o zaštiti državne granice, koji je bio na snazi praktično 10 godina. Promena naziva novog zakona (Zakon o graničnoj kontroli, kako se sada zove), kao i značenje novih zakonskih kategorija utvrđenih članom 3, ukazuju da je glavni zakonski sadržinski supstrat kontrola granice, odnosno, da je formalnoppravno pomereno težište rada Granične policije sa *zaštite* granice, ka njenoj *kontroli*.⁵ To bi se moglo označiti kao koncepcijska, odnosno, načelna novina Zakona, što je ispravan pristup zakonodavca, kako u jezičkom tako i u sadržinskom smislu. Na propust iz prethodnog zakona o zaštiti državne granice od 2008. godine, prema kojem se kontrola vršila samo na područjima graničnih prelaza, a ne i duž granice (koja je *de jure* samo obezbeđivana, a *de facto* kontrolisana), ukazivano je u stručnoj literaturi i kod ovog autora.⁶ Sada su stvorene zakonske osnove da se granica kontroliše u celini, što je svakako kvalitativni iskorak u odnosu na prethodno zakonsko rešenje i odgovara društvenoj realnosti.

5 S. Miletić, *Komentar novog Zakona o graničnoj kontroli*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

6 S. Jugović, *Upravna funkcija policije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 80.

Pored ove koncepcijske novine, po svom značaju, izdvaja se nekoliko novih zakonskih instituta i rešenja koja graničnu kontrolu treba da učine delotvornijom. Prema Zakonu o graničnoj kontroli (dalje ZGK), osnovnu sadržinu granične kontrole, koja je u nadležnosti granične policije, čine: 1) *nadzor* državne granice, 2) *granične provere* i 3) *analiza rizika* ugroženosti bezbednosti granica. Ova promena izvršena je u već postojećem sistemu integrisanog upravljanja granicom. Integrisano upravljanje granicama, uzgred rečeno, jeste koncepcija EU koja još uvek ne daje zadovoljavajuće rezultate, što se može videti i po događajima koji su doveli do neujednačenog pristupa u rešavanju migrantske krize. U uzroke tog nefunkcionisanja, ovde se ne može dublje upuštati, samo se valja podsetiti da problemi proizlaze iz zbog same prirode i pojma EU, koja nije država u teorijskom smislu, stoga nema jedinstven organ ili organizaciju koji bi kontrolisali spoljne granice Unije.⁷ FRONTEX jeste organizacija na nivou EU, ali ima prevashodno usmeravajuću, a samo delimično operativnu ulogu u kontroli granica EU. Međutim, spoljne granice Unije su *partikularne*, istovremeno su i granice država članica i granice EU, zatim one su i *difuzne*, bar zbog dosadašnje politike širenja EU, prepletene su lokalnim i univerzalnim okolnostima. Zbog toga se preduzima ono što je jedino moguće, a to je nametanje pravila članicama Unije i državama koje pretenduju na članstvo putem direktiva (uredaba), tako što se najbitnija rešenja integrisanog upravljanja granicama unose u nacionalno zakonodavstvo, odnosno, direktive se neposredno primenjuju na području EU. U svakom slučaju, odsustvo zajedničke bezbednosne politike i propusti u sistemu integrisanog upravljanja granicama, predstavljaju neotklonjive i delekosežne posledice po bezbednost država članica i same EU i, konačno, po sam opstanak EU. Reaktiviranje unutrašnjih granica država članica Unije istovremeno bi predstavljalo kraj EU, jer bi bio ugrožen njen temeljni aksiom, a to je slobodan protok lica i kapitala.

Koje su najbitnije zakonske novine u sistemu integrisanog upravljanja granicom u Srbiji? Pre svega, to su rešenja koja se odnose na imovinsko upravljanje graničnim prelazima i pograničnu infrastrukturu. U sistem se uvodi *Republička direkcija za imovinu* Republike Srbije, koja je od sada upravljač graničnim prelazima, njihovom izgradnjom, opremanjem, tekućim i investicionim održavanjem. S tim u vezi, Zakonom se uvode promene koje se odnose na uređenje i opremanje graničnih prelaza, tako što je (u članu 17 stav 2) utvrđeno da Vlada, na predlog MUP-a, propisuje uslove koje mora da ispunjava granični prelaz u pogledu prostorija, uređaja, opreme, infrastrukture, dovoljnog broja zaposlenih i drugih materijalno tehničkih sredstava neophodnih za funkcionisanje graničnog prelaza.

⁷ Više o tome: S. Jugović, „Kontrola državne granice i evropske integracije“ u: *Načela i vrijednosti pravnog sistema – norma i praksa*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, 2012, str. 774-792.

Zatim, Zakonom se stvara osnov za uspostavljanje *informatičkog sistema-platforme granične kontrole*, kojim će se unaprediti postojeći elektronski registar podataka u vezi sa graničnom kontrolom i omogućiti efikasnije granične provere i obezbeđenje državne granice u borbi protiv prekograničnog kriminala i iregularnih migracija. Kao najbitnije, takav informacioni sistem predstavljaće osnovu za informatičko povezivanje sa Šengenskim informacionim sistemom (ŠIS) i Viznim informacionim sistemom (VIS), a za njegovo uspostavljanje potrebna sredstva, prema Obrazloženju predloga zakona, biće obezbeđena iz EU projekata.

Premda logističke, prateće prirode, prethodno istaknute novine trebalo bi da doprinesu suštini Zakona, tj. *graničnoj kontroli*, koja je redefinisana i inovirana novim institutima i ustanovama značajnim za postupanje policije. Nove zakonske kategorije su, u stvari, oblici i vidovi granične kontrole. Granična kontrola se raščlanjuje na: 1) *granične provere*; 2) *granične provere van područja graničnog prelaza*, kao i 3) *graničnu kontrolu u stanju povećanog rizika*.

Granične provere su usklađene sa Zakonikom o šengenskim granicama. One su esencijalni deo granične kontrole, a Zakonom se ustanovljavaju tri vida graničnih provera. To su: 1) *osnovna granična provera*, 2) **detaljna provera, kao i 3) minimum granične provere**. Podela na osnovnu i detaljnu graničnu proveru ubrzaće postupak kontrole na graničnim prelazima. Ukoliko postoji potreba za detaljnom proverom, utvrđena analizom rizika (profilisanje putnika), takva provera se obavlja na tzv. drugoj liniji provere, na nekom drugom mestu na području graničnog prelaza, čime se postiže bolja protočnost putnika nad kojima se vrši osnovna provera, kao i bolja protočnost saobraćaja na području graničnog prelaza. Predmet provera i po novom zakonu su lica, isprave, stvari i saobraćajna sredstva, s tim što je *postupak provera* sada detaljnije uređen. Zakonsku novinu predstavlja i mera *odstupanja od režima granične kontrole*, koje se svodi na propuštanje pojedinih radnji u vršenju graničnih provera, radi otklanjanja zastoja i ubrzavanja prelaska granice. Ta mera se uvodi postepeno, tokom njenog sprovođenja ne vodi se evidencija o licima i saobraćajnim sredstvima nad kojima je izvršena granična provera, ali policijski službenik granične policije ostavlja otisak pečata u putnu ispravu i na ulasku i na izlasku iz Republike Srbije.

Hvale vredno je zakonsko rešenje prema kojem se ustanovljavaju *granične provere van područja graničnog prelaza*, i na taj način omogućuje policijska kontrola (lica i predmeta) izvan graničnog prelaza. Tako se, po uzoru na evropsko zakonodavstvo, omogućuje šire područje kontrole od strane Granične policije, što je neuporedivo bolje rešenje od ukidanja graničnog pojasa izvršenog Zakonom o zaštiti državne granice od 2008.

godine. Sada granična policija može primenjivati mere i ovlašćenja, a po potrebi, mogu se primenjivati i druge snage i sredstva van područja graničnih prelaza, odnosno, „po dubini“ teritorije uz graničnu liniju. Vrhunac su odredbe utvrđene u posebnoj glavi, u članu 66. Zakona (Glava 5 Poslovi granične policije van područja graničnog prelaza), naime, „*van područja graničnog prelaza na teritoriji Republike Srbije, policijski službenik će, na osnovu analiza rizika ugroženosti bezbednosti granica, a u svrhu otkrivanja i rasvetljavanja krivičnih dela i prekršaja iz oblasti prekograničnog kriminala i iregularnih migracija, vršiti detaljne granične provere*“. Uz korišćenje podataka iz informacionog sistema, analiza rizika, evidencija i dr. podataka i informacija, navedeno zakonsko rešenje pruža šire mogućnosti za delotvoran operativni rad, po dubini teritorije uz graničnu liniju. ZGK ne određuje na kojoj udaljenosti od državne granice „po dubini teritorije“ je moguće vršiti graničnu kontrolu, što bi predstavljalo ponovo uvođenje graničnog pojasa. Bitno je da granična policija može da obavlja policijske poslove i da primenjuje policijska ovlašćenja izvan područja graničnog prelaza, što se može smatrati standardnim ovlašćenjem graničnih policija u evropskom zakonodavstvu.

Poseban modalitet granične kontrole, prema ZGK-u, predstavlja granična kontrola *u stanju povećanog rizika*. Predviđena je kao mogućnost, odnosno, kao mehanizam koji bi se aktivirao prilikom događaja koje je teško unapred predvideti, kao što je bio nedavni masovni priliv migranata. Tada bi se, pored granične policije angažovali i kapaciteti (kadrovski i tehnički) ostalih organizacionih jedinica u MUP-u, kao i Vojska Srbije. Ovakva rešenja su značajna jer omogućavaju uključivanje i drugih linija rada MUP-a, kao i Vojske Srbije, koja inače ima višestruku namenu u mirnodopskim uslovima. Primena ovih sredstava dolazi u obzir samo ako indicije i događaji ukazuju na to da postoji povećani rizik od nevojnih izazova, rizika i pretnji zbog kojih može doći do ugrožavanja državne granice, javne bezbednosti, ljudi i imovine u užem i širem prostoru u zahvatu državne granice. Unošenje tih odredaba u Zakon inspirisano je „iskustvima MUP-a u upravljanju migracionom krizom od 2015. godine do danas, kada je, preko teritorije Srbije, prešlo preko milion migranata“, kako se navodi u obrazloženju predloga zakona. Analiza rizika ugroženosti bezbednosti granica definisana je kao metod čijom primenom se, na osnovu raspoloživih informacija, utvrđuju rizici i pretnje po bezbednost granice, kao i usmeravaju aktivnosti u pogledu granične kontrole. Analiza rizika vrši se za pojedina područja i za granicu u celini.

Novinu predstavljaju i odredbe o *zaprečavanju prolaska radi onemogućavanja nezakonitog prelaska državne granice van mesta graničnog prelaza*. O zaprečavanju na predlog MUP-a i MSP-a odluku donosi Vlada, a sprovodi je Republička direkcija za imovinu.

Pored ovih sistematskih novina, Zakonom o GK redefinišu se pojedini instituti i ustanove iz Zakona prethodnika - o zaštiti državne granice. Tako se, primera radi, umesto granične dozvole uvodi *granično odobrenje* za prelazak državne granice van graničnog prelaza, van utvrđenog radnog vremena graničnog prelaza i van utvrđenog načina prelaska. Viša sila kao razlog za prelazak državne granice van graničnog prelaza zamenjena je razlogom *elementarne nepogode (požari, poplave, zemljotres ili druge nepogode koje se nisu mogle predvideti)*, što omogućava prelazak granice izvan graničnog ili privremenog graničnog prelaza. Detaljno je uređen *postupak* za izdavanje i oduzimanje *dozvole i privremene dozvole* za kretanje i zadržavanje na području graničnog prelaza, uz taksativno navođenje razloga zbog kojih se dozvole neće izdati, odnosno, zbog kojih će se oduzeti. Upuštanje u ostala inovirana zakonska rešenja ZGK-a prevazišlo bi obim i svrhu ovog rada.

OSVRT NA NOVE KOMPLEMENTARNE ODREDBE ZAKONA O STRANCIMA I ZAKONA O AZILU I PRIVREMENOJ ZAŠTITI

Članom 17. Ustava proklamovano je da stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonima, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije. Takođe, članom 39, stav 3. Ustava je izričito predviđeno da se ulazak stranaca u Republiku Srbiju i boravak u njoj uređuju *zakonom* (malo „z“, što znači u množini, zakonima S. J). Pri tom, „Ustav ne zabranjuje, već samo ograničava mogućnost proterivanja stranaca“.⁸ Prava i obaveze stranaca uređuju se brojnim zakonima, a za njihov bezbednosni položaj bitan je Zakon o strancima. Novim Zakonom o strancima, koji je stupio na snagu, a čija primena počinje 3. 10. 2018. godine, uvedene su određene novine u postupak odlučivanja o pojedinim pravima i dužnostima stranaca. Tako se, po prvi put, u postupak odlučivanja o pravima i obavezama stranaca u vezi sa njihovim ulaskom i boravkom, uvode određene nadležnosti *Bezbednosno informativne agencije*.⁹ Naime, prema odredbama člana 9 Zakona o strancima, MUP pribavlja *mišljenje* državnog organa nadležnog za zaštitu bezbednosti Republike Srbije. Budući da je to u Republici Srbiji Bezbednosno informativna agencija (BIA), mišljenje od Agencije se pribavlja u pogledu *procene* da li ulazak ili boravak stranaca na teritoriji Republike Srbije predstavlja *neprihvatljiv bezbednosni rizik*. Takav rizik postoji ukoliko raspoloživi podaci i saznanja ukazuju da stranac zagovara, podstiče, pomaže, priprema ili preduzima aktivnosti kojima ugrožava ustavno

⁸ D. Simović, M. Stanković, V. Petrov, *Ljudska prava*, Beograd, 2018, str. 299.

⁹ S. Miletić, *Komentar novog Zakona o strancima*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

uređenje i bezbednost Republike Srbije, dobra zaštićena međunarodnim pravom i nacionalnu, regionalnu i globalnu bezbednost značajnu za Republiku Srbiju i pravni poredak (član 9, stav 3). Pribavljanje mišljenja BIA-e u postupku odlučivanja o ulasku i boravku stranaca ima, može se reći, dvostruki značaj: prvo, mišljenje se obavezno pribavlja u postupku odlučivanja i, drugo, pribavljeno mišljenje se obavezno uzima u obzir prilikom rešavanja o pravima i obavezama stranaca od strane nadležne područne organizacione jedinice za strance MUP-a Republike Srbije. Premda uopšteno posmatrano mišljenja u formalnopravnom smislu nisu obavezujuća za organ koji odlučuje, navedene odredbe su ipak značajne, jer se mišljenje obavezno pribavlja i uzima u obzir. „Obaveznost (mišljenja S. J.) faktički se obezbeđuje i u praksi, kroz jedinstveno postupanje u sličnim slučajevima“.¹⁰ Samo se postavlja pitanje celishodnosti takvih odredaba, budući da se BIA-i nameće obaveza procene bezbednosnog rizika za svakog stranca. Na taj način se u velikoj meri, pored administriranja prenosi i odgovornost sa MUP-a na BIA-u.

Takođe, članom 9 stav 2. Zakona predviđeno je da pored BIA-e, procenu bezbednosnog rizika ulaska ili boravka stranca na teritoriji Srbije može dati i organizaciona jedinica MUP-a nadležna za *borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma*. Cilj tih odredaba jeste prevencija kriminala i sprečavanje ugrožavanja bezbednosti. Kao što se vidi, reč je o diskrecionom, fakultativnom, ovlašćenju procene rizika od strane SBPOK-a i drugih specijalizovanih organizacionih jedinica (policija).

Istim članom (9), stavom 3. utvrđena su ovlašćenja i radnje za pripadnike organizacionih jedinica za strance, SBPOK-a i BIA-e u postupku procene bezbednosnog rizika da: prikupljaju podatke; obavljaju razgovor sa licem o čijim se pravima i obavezama odlučuje, i sa licima koja su sa njim u vezi i drugim licima; prikupljaju podatke od pravnih lica, državnih i drugih organa; vrše uvid u registre, evidencije, zbirke i baze podataka; preduzimaju druge radnje u skladu sa zakonima i dr. propisima. Ovakva ovlašćenja i radnje su već utvrđeni policijskim zakonodavstvom i Zakonom o BIA-i, tako da se može reći da predstavljaju suvišan normativizam.¹¹

Negativna procena bezbednosnog rizika (iz navedenog člana 9), kao i postojanje opravdane sumnje da stranac neće napustiti Republiku Srbiju pre isteka roka važenja vize, odnosno, ako postoji mogućnost nezakonite migracije po ulasku u Republiku Srbiju, kao i razlozi iz člana 15, predstavljaju izmenjen i dopunjen krug razloga za *odbijanje ulaska strancu*.

¹⁰ Isto.

¹¹ Zakone najnovije generacije karakteriše loša nomotehnika i redaktorski propusti. Neretko tekstovi zakona liče na tekstove iz strategija ili stručnih radova. To je slučaj upravo sa odredbama iz člana 9 stav 3. Pored toga, postoji nepotrebno dupliranje odredaba o ovlašćenjima i radnjama koje izazivaju dodatnu konfuziju.

Zakonom je, za razliku od prethodnog rešenja, formalizovan način odlučivanja o odbijanju ulaska stranca. Naime, ulazak strancu odbija se putem *odluke na standardizovanom obrascu*, uz obavezno navođenje razloga odbijanja ulaska i uz mogućnost izjavljivanja žalbe. Prema ranijem Zakonu o strancima, odluka o zabrani ulaska strancu je saopštavana usmeno, uz otisak pečata o odbijanju ulaska u putnu ispravu stranca. Novo zakonsko rešenje je usaglašeno sa evropskim standardima iz ove oblasti.

Radi usaglašavanja sa direktivama EU o legalnim migracijama, Zakonom su inovirane odredbe o boravku stranaca u Republici Srbiji. Tako Zakon predviđa: *kratkotrajni boravak, privremeni boravak i stalno nastanjenje*. Kratkotrajni boravak jeste boravak bez vize do 90 dana u bilo kom periodu od 180 dana, računajući od dana prvog ulaska, ukoliko međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno, kao i boravak po osnovu vize za kraći boravak. Odredbe o privremenom boravku i stalnom nastanjenju su unekoliko korigovane, ali i dalje se o tim kategorijama odlučuje u *posebnom upravnom postupku*, u skladu sa Zakonom o strancima.

Zakonsku novinu predstavlja uvođenje upravne mere *vraćanja stranca*. Naime, pored ranijih (i sadašnjih) mera *proterivanja* stranca koja se može izreći u krivičnom postupku i zaštitne mere *udaljenja* stranca koje se izriče u prekršajnom postupku, stranac koji *nezakonito boravi* na teritoriji Republike Srbije može biti vraćen donošenjem *rešenja o vraćanju* od strane nadležne organizacione jedinice za strance MUP-a RS. To rešenje je upravni akt, stoga je reč o vraćanju na osnovu akta donesenog u upravnom postupku. Tako je moguće stranca vratiti (u upravnom (policijskom) postupku), proterati (u krivičnom postupku) i udaljiti (u prekršajnom postupku). Predviđeno je da se u rešenju o vraćanju može izreći i mera *zabrane ulaska* za određeno vreme, koje ne može biti duže od pet godina, osim u slučaju da stranac predstavlja ozbiljnu pretnju po bezbednost Republike Srbije i njenih građana. Ako stranac ne napusti Republiku Srbiju u skladu sa rešenjem o vraćanju, tj. u roku koji ne može biti kraći od sedam ni duži od 30 dana, biće prinudno udaljen iz Republike Srbije, izuzev kada mu nadležni organ taj rok produži iz opravdanih razloga. Navedena zakonska rešenja su u skladu sa Direktivom 2008/115/EZ o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja sa nezakonitim boravkom. Uvođenje mogućnosti vraćanja stranca upravnim putem je celishodno rešenje, omogućuje efikasnost, efektivno vraćanje stranca bez obraćanja sudu. Prema Ustavu tako nešto je moguće samo na osnovu odluke nadležnog organa. Pri tom, taj nadležni organ je pored suda i MUP-a, organizaciona jedinica za strance, kao što se kaže u Zakonu o strancima. S obzirom na to da Ustav Srbije (član 39 stav 3) ne koristi termin „vraćanje“, ne bi se mogao izvesti zaključak o tome da odredbe

o vraćanju stranca nisu u saglasnosti sa Ustavom. Ustav samo zahteva odluku nadležnog organa, a taj organ ne mora biti sud. Stoga se, umesto izraza „vraćanje”, mogao upotrebiti i ustavni termin „proterivanje“. Zakonodavac je verovatno iz predostrožnosti upotrebio poseban termin, zbog naglašavanja razlike u odnosu na meru bezbednosti proterivanja stranca, koja se donosi u krivičnom postupku.

Nadzor nad postupkom prinudnog udaljenja Zakonom je stavljen u nadležnost Zaštitnika građana, što je takođe zakonska novina. Dopunjene su i zaštitne odredbe za prinudno udaljenje maloletnika, kao i smeštaj stranaca u Prihvatilištu za strance, uz uvođenje prava na ulaganje pravnih sredstava na rešenje o smeštaju.

Takođe, Zakonom je produžen rok sa 12 na 24 sata za prijavu boravka stranca, a ukoliko za to postoje tehnički uslovi, prijava se može vršiti i elektronskim putem. Zakon sadrži i druge novine u vezi sa bezbednosno pravnim položajem stranaca.¹²

Novim zakonom o azilu i privremenoj zaštiti koji se primenjuje od 3. juna 2018. godine, budući da je nova zakonska kategorija, *privremena zaštita stranca* se određuje kao zaštita koja se odobrava strancu odlukom Vlade u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili državu uobičajenog boravišta, u skladu sa članom 74 tog zakona. Odredbe o privremenoj zaštiti stranaca predstavljaju reakciju na migrantsku krizu i zloupotrebe u vezi sa pravom na azil.¹³

Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti je predviđeno da se stranac ne kažnjava za nezakonit ulazak ili boravak u Republici Srbiji ako bez odlaganja „izrazi nameru“ da podnese zahtev za azil i pruži valjano obrazloženje za svoj nezakonit ulazak ili boravak. Ovom novinom, zaštita stranca se proteže praktično na prethodni postupak u dodeljivanju azila koji otpočinje izražavanjem namere da se traži azil, dakle, i pre podnošenja formalnog zahteva za dobijanje azila. To znači da se Zakon o strancima *ne primenjuje* na strance - tražioce azila.

Zakonom je uvedeno više novina kojima se postupak odlučivanja o azilu približava evropskom sistemu azila, premda se pitanja azila razlikuju u državama članicama EU. U tom smislu, unificiranje azila, na nivou EU, još uvek je u razvoju.¹⁴

12 Više o tome: S. Miletić, *Komentar novog Zakona o stracima*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

13 S. Miletić, *Komentar novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

14 Više o pravu na azil: I. Krstić, M. Davinić, *Pravo na azil, međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2013.

UMESTO ZAKLJUČKA

Na osnovu interpretiranih zakonskih rešenja, moglo bi se zaključiti da su stvorene pravne osnove za delotvornu kontrolu državne granice, stranaca i azilanata. Zakoni, kako bi se reklo, ne vezuju ruke policiji, već naprotiv, ona raspolaže instrumentima i mehanizmima (merama) za efikasniju graničnu kontrolu, kontrolu stranaca, azilanata i migranata. Moglo bi se reći da su zakoni dovoljno elastični, tako da se najrazličitije životne situacije u vezi sa kontrolom granice, stranaca i azilanata mogu podvesti pod njih, ali su, istovremeno, i dovoljno rigidni na mestima na kojima je to potrebno, kako bi se izbegla relativizacija prava i očuvala bezbednost granice, stranaca i azilanata, nacionalna i javna bezbednost uopšte. Dobar zakon treba da ima takva obeležja, samo tada on ima perspektivu dugotrajnosti, a čini se da analizirani zakoni imaju takva obeležja.

LITERATURA

1. Jugović, Sreten, *Upravna funkcija policije*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.
2. Jugović, Sreten „Kontrola državne granice i evropske integracije“ u: *Načela i vrijednosti pravnog sistema – norma i praksa*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo, 2012, str. 774-792.
3. Krstić Ivana, Davinić Marko, *Pravo na azil, međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
4. Miletić, Slobodan, *Komentar novog Zakona o graničnoj kontroli*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.
5. Miletić, Slobodan, *Komentar novog Zakona o strancima*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.
6. Miletić, Slobodan, *Komentar novog Zakona o azilu i privremenoj zaštiti*, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.
7. Simović Darko, Stanković Marko, Petrov Vladan, *Ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018.
8. Zakon o graničnoj kontroli, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.
9. Zakon o strancima, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.
10. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“, br. 24/2018.

RECENT LEGISLATIVE DEVELOPMENTS IN THE CONTROL OF STATE BORDER AND IRREGULAR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Sreten M. Jugović, PhD
Criminalistic and Police Academy
Belgrade
e-mail: sreten.jugovic@kpa.edu.rs

Abstract: The new set of complementary legislative solutions from the State Border Control Act¹⁵, the Foreigners Act¹⁶ and the Asylum Act¹⁷, all from 2018, created normative bases for a more effective control of the state border, foreigners and, therefore, irregular migrations within the Republic of Serbia. The new solutions emerged as a result of changed circumstances caused by refugee crisis in the region (and in EU Member States), on the one hand, and from the need to comply with European standards set out in EU Directives (and with Chapter 24 of EU accession negotiations), on the other hand. In the control of state border, major changes involve the shift to the *concept of border control* introduced instead of that of its protection, then, the innovation of the *integrated border management* system, and the important new provision is for border control *in increased risk situations*. Also, provisions are made for the improvement of the *information* system, as well as for *'in-depth' border checks, outside the zones of border crossing points*. The Foreigners Act and the Asylum Act set out new complementary measures that should lead to the prevention of the abuse of the right of asylum, better security for the people and goods, state security, environmental security, and to the prevention and suppression of offences and cross-border crimes, and thus irregular migrations.

Keywords: border control, border checks, integrated border management, foreigners, asylum.

15 Official Gazette of the Republic of Serbia, No 24/2018 (*Službeni glasnik Republike Srbije, br. 24/2018*)

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

