

Проф. др Момчило Талијан
Факултет за пословни менаџмент у Бару
Проф. др Мирослав М. Талијан
Војна академија
Универзитета одбране у Београд
Др Светлана Ристовић, проф., научни сарадник
Криминалистичко-полицијска академија у Београду

UDK: 351.86(497.16)
351.746.1(497.11:497.16)
Оригиналан научни рад
Примљен: 23. 04. 2016.
Одобен: 25. 05. 2016.

ОСМИШЉАВАЊЕ ЕФИКАСНЕ ГРАНИЧНЕ БЕЗБЕДНОСТИ – ЈЕДАН СТРАТЕШКИ ПРИСТУП

Резиме: Почетак процеса савремених реформи структура безбедности у Републици Србији и Црној Гори катализован је Студијом ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији написаном у октобру 2001. године. Сврха те студије била је процена и анализа тадашњег стања полиције и постављање путоказа које би она требало да прати да би постала демократска, репрезентативна и, заиста, савремена служба која се придржава међународних норми и демократских вредности. Од тада донето је више стратешких докумената који имају значај за безбедност. У овом раду излажу се важеће стратешке основе са тежњом да се у њима препознају, селекују и креативно промисле садржаји од значаја за граничну безбедност. У питању су /1/ Стратегија националне безбједности Црне Горе и /2/ Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе.¹

Кључне речи: државна граница, гранична безбедност, стратегије безбедности, интегрисано управљање границом.

¹ Рад је настао као резултат обједињених сазнања коаутора на пројектима број 47011 и 179045, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година.

Уводне напомене

Почетак процеса савремених реформи структура безбедности у Републици Србији и Црној Гори катализован је Студијом ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији написаном у октобру 2001. године.² Сврха те студије била је процена и анализа тадашњег стања полиције и постављање путоказа које би она требало да прати да би постала демократска, репрезентативна и, заиста, савремена служба која се придржава међународних норми и демократских вредности. Од тада донето је више стратешких докумената који имају значај и за граничну безбедност. У наставку следе излагања важећих стратешких основа са тежњом да се у њима препознају, селектују и креативно промисле садржаји од значаја за граничну безбедност. У питању су /1/ *Стратегија националне безбједности Црне Горе* и /2/ *Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе*.

Наведена стратешка документа представљају концепцијске и стратегијске основе за реформу и даљи развој полиције у Црној Гори и правна решења о организацији и пословима полиције и њених функционалних и организационих целина, попут граничне полиције као основног субјекта граничне безбедности.

СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЦРНЕ ГОРЕ

*Стратегија националне безбедности Црне Горе*³ представља основни документ којим се дефинишу развој и функционисање система националне безбедности Црне Горе и израз је њеног опредељења да буде део регионалних и међународних (УН, НАТО, ЕУ и ОЕБС) система безбедности.

² Студија је заснована на налазима: Монк, Р., Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији, Београд, ОЕБС, 2001. година. Коплементаран са овим документом био је: Слејтер, Џ., Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори, Београд, Савет Европе, септембар 2001. године. Студија се налази на адреси: <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 25. 06. 2012.

³ "Сл. лист Црне Горе", бр. 75/08 од 08. 12. 2008.

Стратегијом се, на основу утврђених националних интереса, безбедносних изазова, ризика и претњи одређују: /1/ безбедносни циљеви, /2/ могуће реаговање државе Црне Горе, /3/ систем националне безбедности и /4/ потребни ресурси.

Стратегија представља основу за суштинску реформу сектора националне безбедности, као и за нормативно прилагођавање и даљи развој система националне безбедности.

Из наведеног садржаја, који је селектован из уводног дела Стратегије, може се закључити да овај документ представља основу и за реформу граничне безбедности као елемента система националне безбедности; њено нормативно прилагођавање, као и дефинисање даљег развоја и функционисање. Истовремено, у наведеном садржају се (индиректно-по смислу) потенцира да гранична безбедност преко система националне безбедности представља (наменску и партнерску) компоненту регионалних и међународних (УН, НАТО, ЕУ и ОЕБС) система безбедности.

Када су у питању актуелна функција и организација, као и иманентан безбедносни менаџмент, на њих утичу, опредељују их и одређују Стратегијом утврђени /1/ национални интереси и циљеви и /2/ безбедносни изазови, ризици и претње.

Национални интереси и циљеви Црне Горе – Стратешки циљ Црне Горе јесте изградња интегрисаног, функционалног и ефикасног безбедносног система који омогућава превенцију, управљање и решавање евентуалних криза, конфликта и спорова, без обзира на њихов ниво и карактер, а у складу са међународним стандардима и принципима.

У вези са националним интересима и циљевима, Стратегија националне безбедности Црне Горе, између осталог, уврђује и следеће постулате:

- национални интереси представљају *најважније потребе* Црне Горе и њених грађана. Произилазе из највиших вредности Црне Горе утврђених Уставом, а то су: слобода, једнакост, национална и родна равноправност, стабилност друштва, социјална правда, људска права, имовинска сигурност, очување природе и животне средине, владавина права и демократија. Мирно и стабилно

околу, заштита живота и имовине грађана, развој демократије представљају важне националне интересе;

- спољна и безбедносна политика Црне Горе је посебно усмерена на развијање добрих односа са суседима и јачање регионалне сарадње у циљу успостављања поверења и промовисања мира у Југоисточној Европи, као и чланства у међународним и регионалним организацијама;

- Црна Гора сматра (има виђење) да мале државе могу најбоље осигурати и решавати сопствену безбедност приступањем систему колективне безбедности;

- Црна Гора активно учествује и доприноси стабилности и безбедности у региону и евроатлантској заједници активним ангажовањем у регионалним иницијативама и процесима, билатералном и мултилатералном сарадњом с партнерима и савезницима;

- с обзиром на то да је процес учлањивања у ЕУ стратешки приоритет Црне Горе, хармонизација са заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, као и европском безбедносном и одбрамбеном политиком, као њеним интегралним делом, чиниће окосницу развоја постављања према регионалним, европским и светским питањима;

- регионална сарадња и односи са суседима су од кључног значаја за остваривање стабилности и безбедности како целог региона, тако и саме Црне Горе, али су и предуслов за напредак у евроатлантским и европским интеграцијама. Укључивањем у пуноправно чланство регионалних безбедносних иницијатива Црна Гора ће додатно оснажити механизме безбедносно-политичке сарадње;

- Црна Гора са свим својим суседима развија добре односе и комуникацију уз узајамно поштовање и сталну изградњу политичких, економских и културних контаката и сарадње, те посебно повезивања и кооперације на безбедносном пољу. Препознајући да је развој свих ових односа од изузетног значаја за безбедност и стабилизацију

региона, Црна Гора може рачунати на сигурно место у стабилном региону и динамизирање учлањења у евроатлантску и европску интеграцију;

- учлањивањем и активним учествовањем у раду међународних организација – Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу, Савета Европе и других Црна Гора остварује приоритете и циљеве безбедносне и спољне политике. Посебним ангажманом у УН и ОЕБС на изградњи и активним учешћем у колективној безбедности, Црна Гора ће додатно афирмисати своју позицију кад су у питању области као што су учешће у /1/ међународним мировним и хуманитарним операцијама и мисијама, /2/ непролиферацији оружја, контроли наоружања, као и оружја за масовно уништење и у /3/ низу других активности од значаја за промоцију међународне улоге Црне Горе у оквиру ових организација.⁴

Изложене премисе и постулати представљају основну оријентацију – репер за развој и делотворни допринос институција граничне безбедности у остваривању *безбедносних интереси и циљева Црне Горе*.

Остваривање дефинисаних безбедносних интереса и циљева Црне Горе вишеструко је условљено и повезано са ефикасним функционисањем граничне безбедности. Они се, на једној страни, могу посматрати као стварање амбијента за несметани рад свих друштвених институција, па тако и установа граничне безбедности, а са друге стране, управо гранична безбедност, посредно и/или непосредно, доприноси њиховом остваривању. У једном од задатака потенцира се: *јачање капацитета Црне Горе за борбу против тероризма, организованог криминала и корупције и јачање безбједности граница*.

⁴ Рад је настао као резултат обједињених сазнања коаутора на пројектима број 47011 и 179045, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, као и истраживања на пројекту „Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији“, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015–2019. година.

Изазови, ризици и претње безбедности – могу да буду војне и невојне природе.

Војни изазови, ризици и претње безбедности могу да се испоље у облику: агресије, оружане побуне и других облика употребом оружане силе.

Невојни изазови, ризици и претње безбедности могу да се испоље у облику: тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности.

Изазови, ризици и претње безбедности имају комплексан карактер, па се са сличним садржајем, обимом и интензитетом могу испољити на глобалном, регионалном и националном нивоу. Полазни критеријум у разматрању и навођењу изазова ризика и претњи јесте тежина последица по безбедност које би могле да настану у случају њиховог испољавања.

Садржај, обим и вероватноћа испољавања изазова, ризика и претњи безбедности непосредно утичу на дефинисање политике националне безбедности и изграђивање адекватних способности система националне безбедности. Управо главни носиоци (снаге) система националне безбедности су институције безбедности које треба да одговоре стварном испољавању наведених изазова, ризика и претњи.

У вези са изложеним, у Стратегији националне безбедности се констатује или, боље речено, оцењује да је Црна Гора *спремна да одговори на ризике и претње* по националну и међународну безбедност, *извршавајући следеће четири мисије:*

- *Одбрана* – Црна Гора развија и одржава своју способност да заштити и одбрани свој суверенитет, *границе*, територију, ваздушни простор, морски простор и становништво од претњи и коришћења силе стратешких размера. Способност заштите и одбране подразумева: одржавање кредибилног одбрамбеног капацитета; ефикасан и флексибилан систем унутрашње безбедности; високе стандарде опремања и обуке; степен спремности који се може прилагођавати развоју ситуације и интероперабилне снаге способне да заједнички делују са снагама других држава;

- *Одржавање и унапређивање унутрашње безбедности* заштитом уставног поретка, демократског политичког система, људских права и основних слобода и других уставно-правно обезбеђених вредности, те са одржавањем унутрашње стабилности. За успешно одржавање унутрашње безбедности Црне Горе *од посебног значаја је безбедност и заштита граница која се остварује системом интегрисаног управљања границама и сарадњом са другим земљама, а доприноси ефикаснијој борби против тероризма и организованог криминала;*

- *Управљање ванредним ситуацијама* изазваним природним катастрофама, еколошким, техничко-технолошким, хемијским, биолошким, нуклеарним и радиолошким катастрофама, епидемијама, као и последицама тероризма и других хазаарда који могу створити ризике и претње по безбедност Црне Горе и региона. Учествоваће у пружању помоћи на међународном плану у случају природних, техничко-технолошких и других несрећа угроженима;

- *Учешће у међународним мировним и хуманитарним операцијама* под вођством УН, НАТО и ЕУ: Црна Гора је одлучна да пружи допринос изградњи и очувању мира на регионалном и глобалном нивоу. При доношењу одлука о учешћу у међународним мировним и хуманитарним операцијама водиће се рачуна о међународноправној основи мандата, интеграционим циљевима Црне Горе, расположивим ресурсима, локацији кризног жаришта и утицају на националну безбедност;

У свим наведеним мисијама неопходно је (и препознаје се) *место и улога граничне безбедности*, као и одговарајуће учешће институција које је остварују – полиције, царине и осталих субјеката (фитосанитарне инспекције, ветеринарске инспекције, здравствено-санитарне инспекције и др). Менаџмент наведених институција граничне безбедности треба да усмери и усклади њихов садржај рада, да организује и обезбеди да оне ефективно, ефикасно и законито функционишу у извршавању наменских задатака у све четири наведене мисије.

Систем националне безбедности – чини *функционално јединство свих елемената државе* ради обезбеђења заштите националних интереса и вредности Црне Горе.

ФУНКЦИОНАЛНО ИНТЕГРИСАНИ СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Црна Гора развија функционално интегрисани систем националне безбједности, којим се обезбјеђује:

- 1) ефикасно функционисање елемената система у свим условима ради обезбјеђења заштите интереса и вриједности Црне Горе;
- 2) интероперабилност елемената система националне безбједности и рационална употреба ресурса;
- 3) координација и ефикасно управљање системом националне безбједности;
- 4) равномјеран развој свих елемената система;
- 5) транспарентан рад свих елемената система;
- 6) потребна кадровска стручност и способност државе да превентивно дјелује на изазове, ризике и пријетње по безбједност и да на њих адекватно одговори;
- 7) допринос регионалној и глобалној безбједности.

Систем националне безбједности је под демократском и цивилним контролом.

*Из Стратегије националне безбједности Црне Горе,
“Сл. лист Ц Г”, бр. 75/08, стр. 5.*

Структура система националне безбедности – чине је институције и органи државе који управљају, планирају, организују, усклађују и остварују мере и активности у систему безбедности.

Основни елементи система националне безбедности су: /1/ Скупштина Црне Горе; /2/ председник Црне Горе; /3/ Влада Црне Горе; /4/ Савет за одбрану и безбедност /5/ снаге безбедности: војска и полиција; /6/ снаге за деловање у ванредним ситуацијама; /7/ Агенција за националну безбедност; /8/ тужилаштво; /9/ судови и /10/ остали елементи система националне безбедности: грађани, доборовљна удружења грађана, привредна друштва, агенције за приватно обезбеђење објеката, локална самоуправа, установе и организације од значаја за безбедност и одбрану.

Набројани елементи система националне безбедности, осим извршавања основне мисије, а у оквиру исте и *делотворно остваривање граничне безбедности*, подржавају и друге елементе приликом вршења мисија када је то потребно.

Управљање системом националне безбедности – има својства интегрисаног система који обезбеђује координацију и сарадњу различитих организација и институција које обављају заједничке и комбиноване цивилне, полицијске и војне дужности на нивоу државе или локалне самоуправе у ситуацијама редовног, ванредног и ратног стања.

Управљање системом националне безбедности остварују: Скупштина Црне Горе, председник Црне Горе, Влада Црне Горе и Савет за одбрану и безбедност.⁵

Ресурси – Основни ресурси система националне безбедности су људски и материјални.

Људски ресурси представљају основ за изградњу система националне безбедности. Стратегија наглашава да посебно треба имати у виду да нови безбедносни изазови, ризици и претње захтевају *нове способности и савремену обуку*. Развој обука кадрова је кључна област за изградњу успешног система безбедности Црне Горе, а тим пре и његовог дела задуженог за граничну безбедност, за чије стручно оспособљавање и усавршавање треба користити (и користе се) механизме међународне сарадње, а посебно за школовање специјалиста за коришћење и размену информација, употребу савремене технологије и заштиту информационог система од компјутерског тероризма.

У завршним одредбама Стратегије националне безбедности истиче се да она /1/ полази од реалног безбедносног стања и представља оквир за изградњу и функционисање интегрисаног система националне безбедности; /2/ представља основу за изградњу система безбедности Црне Горе, дефинисање безбедносне политике и израду стратешких и нормативних и других докумената у области функционисања и развоја система безбедности и одбране, те да сви документи који уређују националну безбедност Црне Горе морају бити усаглашени са Стратегијом и коначно да је /3/ Стратегија документ подложен променама у зависности од безбедносног окружења, интереса, економских могућности и промене других чинилаца који је одређују.

⁵ О надлежностима ових институција шире: *Стратегије националне безбедности Црне Горе* ("Сл. лист ЦГ", бр. 75/08), стр. 6.

СТРАТЕГИЈА ИНТЕГРИСАНОГ УПРАВЉАЊА ГРАНИЦОМ ЦРНЕ ГОРЕ

Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе полази од модела за управљање границом ЕУ, који се спроводи у циљу: /1/ очувања унутрашње безбедности држава чланица, на спречавању и откривању /2/ незаконитих миграција и /3/ прекограничног криминала.

Предмет (садржај) интегрисаног управљања границом обухвата:

- надзор границе у складу са Шенгенским кодексом о границама, релевантну анализу ризика и оперативну службу за борбу против криминала;

- откривање и истраге прекограничног криминала у сарадњи са свим надлежним телима за спровођење закона;

- моделе четири нивоа – /1/ мере у трећим земљама, /2/ сарадња са суседним земљама, /3/ надзор границе, /4/ мере надзора унутар подручја слободног кретања укључујући и повратак, међуагенцијску сарадњу у управљању границом, међународну сарадњу и усклађеност деловања држава чланица ЕУ.

Стратегија презентује ефекте *укидања контроле на унутрашњим границама*, као и начине долажења до постигнућа који су учинили Европску унију сигурнијом у погледу унутрашње безбедности. Кључ је у /1/ јачању правосудне и полицијске сарадње, /2/ давању највећег приоритета на остваривању надзора заједничке спољне границе и на увођење јединствених стандарда и процедура у контроли границе и /3/ испољавању високог нивоа узајамног поверења између земаља чланица ЕУ, нарочито у доследном спровођењу заједничких активности, подели обавеза, одговорности и солидарности.

У складу и у склопу обавеза Црне Горе, које проистичу из процеса њеног приступања Европској унији, ***Црна Гора је 2006. године успоставила интегрисано управљање границом (ИУГ)*** и наставила усавршавање овог система у складу са препорукама и најбољом праксом Европске уније.

Овај процес је пратио низ активности предузетих у сарадњи са Европском унијом, са *следећим приоритетима*:

- усклађивање законодавства са правном тековином Европске уније;
 - закључивање билатералних споразума о државној граници, граничним прелазима и пограничном саобраћају;
 - потписивање билатералних споразума о полицијској сарадњи и протокола о заједничким патролама;
 - усклађивање организационог и кадровског концепта, модернизација и унапређивање система образовања и обуке и подизање нивоа професионализма припадника граничних служби;
 - унапређење информационог система и граничне инфраструктуре;
 - набавка техничке опреме потребне за спровођење граничних провера и надзора границе;
 - успостављање и усавршавање анализе ризика и размене информација у складу са заједничким интегрисаним моделом анализе ризика и
 - јачање капацитета у борби против корупције и јачање правног оквира и механизма за билатералну и мултилатералну сарадњу.
- Све ово је допринело да Црна Гора додатно ојача партнерство, побољша стабилност и укупни раст и умањи безбедносне ризике.

Концепт интегрисаног управљања државном границом Црне Горе и других држава Западног Балкана све више доприноси да простор Југоисточне Европе буде зона партнерства, стабилности и привредног развоја, јер се смањивањем потенцијалних безбедносних ризика стварају предуслови за бржи и квалитетнији развој друштва.

Зато је за даље остваривање (новодонете/актуелне) **Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе у периоду 2014–2018. године**⁶ битно /1/ остваривање критеријума и достизање европског система безбедности, као и /2/ јачање способности преузимања обавеза које произилазе из чланства у Европској унији и усклађивања са захтевима Шенгена.

На првим страницама ове стратегије (стр. 3 и 4.) потенцирају се надзор и заштита државне границе и усклађивање законодавства у области безбедности граница са правном тековином ЕУ.

⁶ www.mup.gov.me/biblioteka/strategije 11. 10. 2015.

Наиме, Стратегија истиче да ће надзор и заштита државне границе и у будућем периоду представљати кључни изазов, јер ова област обухвата проблематику спољних граница, странаца, азила, миграција, виза и шенгенску правну тековину. Као приоритет се утврђује *усклађивање законодавства у области безбедности граница са правном тековином ЕУ, те у том смислу потпуно усклађивање Закона о граничној контроли Црне Горе са Шенгенским кодексом о границама, Шенгенском конвенцијом и Шенгенским приручником, како би се припремили за преузимање одговорности за обезбеђење спољних граница ЕУ и усклађивање са захтевима Шенгена.*

Стратегија интегрисаног управљања границом и Оквирни акциони план за период 2014–2018. године урађени су на основу ЕУ концепта интегрисаног управљања границом – Шенгенског каталога за надзор спољних граница, повратак и поновни прихват, Шенгенског кодекса о границама и Шенгенском конвенцијом.

Концепт интегрисаног управљања границом Европске уније који Црна Гора усваја и спроводи у пракси показује посвећеност за ефикасно спровођење заједничких правила и стандарда за приступање Европској унији и шенгенском простору.

Црногорска Стратегија прати концепт ИУГ Европске уније о чему сведочи садржај документа ***Стратегија интегрисаног управљања границом у периоду 2014-2018. година*** и постигнућа у имплементацији опредељења и одређења у истом.

Карактеристике границе – границе Црне Горе са бившим републикама унутар бивше СФРЈ одређене су и дефинисане у складу са Уставом СФРЈ из 1974. године, те су као такве, након обнове независности признате и потврђене као државне.⁷

На територији Црне Горе функционише 28 *граничних прелаза*.⁸ Након поступка поновне категоризације граничних

⁷ Државна граница Црне Горе протеже се копном, морем, језерима и рекама и њена дужина је због неодређивања граничне линије са суседним државама – апроксимативно одређена и износи око 840,4 км. Државна граница на копну тзв. зелена граница дуга је 571,6 км, а тзв. плава граница: на језерима 50,5 км, рекама 81,3 км и мору 137 км.

⁸ Од укупног броја граничних прелаза 19 је друмских, ваздушних 2, поморских 5 и железничких 2, од чега према Републици Хрватској функционишу 2 гранична прелаза, Босни и Херцеговини 8, Републици Србији 6, Републици Косову 1 и Републици Албанији 4 гранична прелаза.

прелаза и потписивања споразума са суседним земљама, гранични прелази ће бити подељени у следеће категорије: /1/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и промет роба са свим инспекцијским службама; /2/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и промет роба; /3/ гранични прелази за међународни саобраћај путника и /4/ гранични прелази за погранични саобраћај. Стратегија интегрисаног управљања границом препознаје условљеност *сложености управљања црногорском државном границом* у њеним специфичностима:

- дуга државна граница у односу на укупну површину државне територије;
- гранична линија је утврђена и обележена само са Републиком Албанијом;
- гранична линија није уговором уређена, нити означена са Републиком Хрватском, Републиком Србијом, Босном и Херцеговином и Републиком Косовом (утврђивање државне границе закључивањем међународног уговора);
- велики број граничних прелаза;
- одређени број путева који секу граничну линију будући да су грађени у време када се на том простору није протезала државна, већ републичка граница (административне границе);
- државна граница која се протеже рекама због ниског нивоа водостаја погодна је за незаконите преласке;
- морска граница се највећим својим делом наслања на међународне воде, а мањи део морске границе је према Републици Хрватској и Републици Албанији и
- планински ланци отежавају заштиту зелене границе, а у појединим подручјима су испресецани путевима.

Геополитички положај и главне безбедносне претње – у Стратегији интегрисаног управљања границом, између осталог, констатује се да је Црна Гора европска, средоземна и балканска земља, која преко Јадранског мора има везу са читавим светом. Црној Гори припадају и одређене водене површине Јадранског мора, Скадарског и Билећког језера.⁹ Црна Гора, због свог

⁹ Унутрашње морске воде Црне Горе захватају преко 346,7 км², територијалне морске воде 2.047,2 км² а епиконтинентални појас обухвата око од 4.917,1 км².

географског положаја: јужноевропска и медитеранска земља која се налази на раскршћу између Источне и Западне Европе и јужног и северног дела континента представља природну везу преко које прелазе одређени *токови миграција и промета*.

ГЛАВНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ПРЕТЊЕ

Незаконите миграције.- Црна Гора је за већину незаконитих миграната, углавном, транзитна земља за мигранте који путују у друге земље одредишта, преко такозване западнобалканске руте

Прекогранични криминал.- Поред наведених миграционих токова, треба нагласити да је такозвана балканска рута и даље актуелна, преко које се кријумчаре недозвољене дроге, украдена возила и оружје и која повезује земље Европске уније са Блиским и Далеким истоком, што представља изазов за све органе који су укључени у управљању границом.

Кријумчарење акцизне и друге робе представља додатни изазов, не само за Царину, већ и за друге органе који имају одговорност на сузбијању прекограничног криминала.

Главни изазови у области граничне контроле.- Просјечна стопа путника у прекограничном промету у посљедњих пет година процијењена је на 13 милиона годишње, са трендом раста од око 6%.

У поређењу са претходним годинама, подаци показују повећање броја путника на ваздушним и поморским граничним прелазима, што прати актуелни тренд повећања мобилности на нивоу Европске уније.

Имајући у виду обим промета који је у значајној мјери условљен великим протоком у туристичкој сезони и током празника, потенцијални изазов ефикасном управљању границом представљају покушаји незаконитог преласка државне границе фалсификованим путним исправама.

Главне пријетње за надзор државне границе.- Надзор државне границе је кључни елемент граничне контроле и веома значајан сегмент дјелокруга рада Граничне полиције.

Имајући у виду конфигурацију терена (планински вијенци, ријеке, путеви који сијеку границу), путне правце незаконитих миграната и прекограничног криминала на зеленој и плавој граници, у континуитету се спроводи појачани надзор најугроженијих праваца погодних за незаконити прелазак државне границе у циљу развијања техничких рјешења за перманенти надзор будуће спољне границе.

Политичке и хуманитарне кризе у трећим земљама, у претходном периоду имале су за посљедицу расељавање великог броја људи, у потрази за међународном заштитом у земљама Европске уније.

Имајући у виду да ће и црногорска морска граница бити будућа спољна граница Европске уније, правац незаконитих миграната могао би се преусмјерити и на морски дио границе.

Из Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014-2018. год. (www.mup.gov.me/biblioteka/strategije 11.10.2015.)

Организациона структура – укупно изложено о стратегијским основама граничне безбедности, а посебно *главне безбедносне претње* указују на сложеност задатака који се обављају на граници што захтева адекватно реаговање државе, а у првом реду њених примарних субјеката граничне безбедности: граничне полиције, Управе царина као и осталих субјеката граничне безбедности (Фитосанитарна инспекција, Ветеринарска инспекција, Здравствено-санитарна инспекција). Неопходно потребна је и *подршка других државних органа и органа управе* у раду граничних служби. Да би се успоставио систем ИУГ компатибилан са европским стандардима неопходно је обезбедити сарадњу наведених субјеката са: Министарством вањских послова и европских интеграција, Министарством правде, Министарством одбране, Министарством саобраћаја и поморства, Министарством одрживог развоја и туризма, државним тужилаштвом и судовима, Агенцијом за националну безбједност, Управом за некретнине, Агенцијом за заштиту личних података и слободан приступ информацијама, као партнерство са осталим елементима система националне безбедности: грађанима и њиховим добровољним удружењима, привредним друштвима, агенцијама за приватно обезбеђење објеката, локалном самоуправом, установама и организацијама од значаја за безбедност и одбрану.

Координирајући механизми – спровођење Стратегије интегрисаног управљања границом координира *Комисија за обављање послова разграничења и утврђивања државне границе, одређивање граничних прелаза, утврђивање режима пограничног саобраћаја са суседним државама и реализацију Стратегије интегрисаног управљања границом*, а спровођење конкретних мера у надлежности је органа укључених у систем ИУГ, у складу са њиховим надлежностима.

Приоритетни циљ ове *међуресорске комисије* јесте побољшање координације и сарадње између органа укључених у управљање границом, како би се избегло дуплирање поступака приликом обављања послова везаних уз надзор државне границе, смањило време обављања одређених процедура, уклонили празни ходови, боље ускладио рад свих органа који имају надлежност на граници у циљу успешнијег сузбијања свих облика прекограничног криминала.

Међуресурска комисија може основати сталне или *ad hoc* стручне радне тимове ради обављања специфичних задатака из концепта интегрисаног управљања границом, као што су иновирање Стратегије, праћење и усклађивање правног и регулативног оквира са правном тековином Европске уније, унапређење граничних и других процедура, израда заједничке анализе ризика, коришћење инфраструктурних објеката и техничке опреме, организовање заједничких обука и вежби, израда приручника и сл.

Шенгенски акциони план – у циљу усклађивања законодавства са законодавством Европске уније и планирања активности које се односе на изградњу институционалних и инфраструктуралних капацитета, у складу са Акционим планом за Поглавље 24, утврђена је обавеза примене Шенгенског акционог плана. У питању су свеобухватне мере и активности за усвајање шенгенске правне тековине и унапређење административних капацитета граничне полиције у области управљања границом, азила, миграција, виза, полицијске сарадње, борбе против организованог криминала и тероризма, сарадње у сузбијању криминала која се односи на наркотику, сарадње царинских служби и сарадње правосудних органа у областима кривичних и грађанских питања.

Остали значајни документи – поред Стратегије интегрисаног управљања границом постоје и други значајни планови који чине правни и регулаторни оквир за ефикасну контролу државне границе и спровођење најбољих пракси Европске уније и то: План надзора зелене и плаве границе, План за антикорупцију на граници, а примењиваће се и концепт спровођења компензацијских мера на унутрашњој граници након усклађивања са захтевима Шенгена. У области управљања миграционим токовима Црна Гора је усвојила и *Стратегију за интегрисано управљање миграцијама* коју такође треба узети у обзир у оквиру интегрисаног управљања границом.

Усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ – до приступања Европској унији црногорско законодавство ће бити у потпуности усаглашено са законодавством Европске уније и шенгенском правном тековином. У делу

шенгенске правне тековине која се односи на ШИС, издавање шенгенских виза, укидање контроле на унутрашњим границама и компензацијске мере, одвијаће се процес усаглашавања који ће како је то утврђено Стратегијом бити завршен најкасније до приступања шенгенском простору.

Концепт интегрисаног управљања границом Европске уније – концепт интегрисаног управљања границом се одређује као општеприхваћени модел за управљање границом ЕУ, као значајан елемент очувања унутрашње безбедности земаља чланица, посебно на спречавању и откривању незаконитих миграција и других облика прекограничног криминала и представља скуп оперативних мера којима земље чланице обезбеђују ефикаснији систем управљања границом.

Црногорска Стратегија интегрисаног управљања границом – димензије ИУГ – прати концепт ИУГ ЕУ и заснована је на четворослојном моделу контроле (четири филтера контроле). Интегрисано управљање границом састоји се од следећих димензија:

Гранична контрола – имајући у виду геополитички положај, територију, безбедносне ризике и претње, у контексту усвајања шенгенских стандарда на будућим спољним шенгенским границама, гранична контрола ће се обављати са циљем:

- унапређења активности граничне полиције у области надзора државне границе и граничних провера;
- спровођења граничних процедура и наставка изградње система за надзор државне границе, у складу са шенгенским стандардима;
- изградње граничне инфраструктуре;
- јачања система за анализу ризика и криминалистичку оперативну аналитику;
- надзора плаве границе;
- граничних провера на аеродромима.

Сузбијање и откривање прекограничног криминала – у спровођењу ове компоненте у Стратегији се наглашава да треба имати у виду специфичне облике прекограничног криминала препознате као главне претње са циљем:

- унапређења прекограничне полицијске сарадње у области сузбијања прекограничног организованог криминала;
- јачања прекограничне царинске сарадње у области борбе против кријумчарења и фалсификовања;
- превенције трговине људима и кријумчарења незаконитих миграната;
- сузбијање кријумчарења недозвољених дрога и злоупотребе њихових прекурсора;
- борбе против тероризма;
- доприноса безбедности на међународним спортским догађајима.

Четворослојни модел контроле приступа – у средишту интегрисаног управљања границом налази се модел четири слоја контроле приступа, те овај модел захтева да се у различитим слојевима (филтерима контроле) спроводи скуп комплементарних мера.

Стратегија Црне горе, сагласно концепту интегрисаног управљања границом Европске уније, утврђује:

- *мере које се предузимају у трећим земљама*, нарочито онима које се односе на визну политику и визне процедуре;

- *сарадњу са суседним земљама* са циљем закључивања и спровођења граничних споразума са свим балканским земљама са којима се Црна Гора граничи и ради спровођења регионалних пројеката о сарадњи;

- *мере надзора унутар подручја слободног кретања*, укључујући повратак и поновни прихват, ради одржавања одговарајућег нивоа безбедности и истовременог доприноса Црне Горе безбедности ЕУ тј. шенгенског простора са циљем:

- контроле кретања и боравка странаца;
- успостављања прекограничне сарадње са суседним земљама ЕУ;
- спровођења мера које се односе на реадмисију (повратак и поновни прихват);
- сарадње органа у области азила и успостављања EURO-DAC;

- укидања граничне контроле на унутрашњим границама;
- увођења компензацијских мера.
 - *међуресорску сарадњу* која омогућава оптимално ангажовање и коришћење постојећих људских и техничких ресурса свих укључених органа са циљем ефикаснијег прекограничног промета, унапређења граничне безбедности, заштите живота, здравља и имовине људи, здравља животиња, вегетације и екосистема дуж државне границе и сузбијања прекограничног криминала.

Овај циљ остварује се координираним активностима и спровођењем усаглашених и јасно утврђених процедура са циљем:

- усаглашавања правног оквира;
- координације активности надлежних органа;
- усаглашавања и даљег развоја стандардних процедура;
- унапређења сарадње у обуци;
- комуникације и размене информација и података;
- интероперабилности ИТ система;
- активности Управе царина;
- активности инспекцијских служби (Ветеринарска инспекција, Фитосанитарна инспекција и Здравствено-санитарна инспекција).

Координација и усклађено деловање са органима и осталим телима ЕУ – Црна Гора, будућа чланица ЕУ и шенгенског простора, развија концепт ИУГ ЕУ са земљама чланицама и релевантним агенцијама и телима ЕУ са циљем:

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

Утврђени циљеви биће остварени реализацијом неопходних активности имајући у виду следеће аспекте:

- потребу за усклађивањем правног оквира;
- неопходне мере за ефикасно управљање и организацију;
- даљи развој стандардних процедура;
- обезбеђивање људских и техничких ресурса и капацитета и адекватне обуке;
- потребну техничку и инфраструктурну подршку;
- обезбеђивање комуникације и размене информација.

Шенгенски информациони систем (ШИС) – предуслов за приступање шенгенском простору је успостављање и функционисање Шенгенског информационог система.

Област заштите личних података је у надлежности Агенције за заштиту личних података која врши надзор над спровођењем заштите личних података, у складу са законом. Полиција учествује у спровођењу ШИС-а као један од крајњих корисника.

Ради имплементације Стратегије ИУГ сачињен је и **Оквирни акциони план** са потребним конкретним активностима, носиоцима и роковима за спровођење ове стратегије.

Стратегија ИУГ обавезује актере њеног спровођења да, у складу са Оквирним акционим планом, сачињавају **Годишњи акциони план за спровођење Стратегије ИУГ**.

Закључне напомене

На основу изложених одредаба *Стратегије националне безбедности Црне Горе* види се да она полази од реалног безбедносног стања и да представља основу и оквир за изградњу и функционисање интегрисаног система националне безбедности Црне Горе, дефинисање безбедносне политике и израду стратешких и нормативних и других докумената у области функционисања и развоја система безбедности и одбране.

Из садржаја *Стратегије интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014–2018. год.* може се констатовати да је

ова стратегија припремљена у складу са концептом интегрисаног управљања границом ЕУ и стандардизованим процедурама на спољним границама, претњама са којима се суочавају државе чланице ЕУ, те захтевима за јачањем оперативне сарадње на пословима граничне контроле, унапређења анализе ризика и међуресурске и међународне сарадње. Ради имплементације Стратегије ИУГ сачињен је и Оквирни акциони план са потребним конкретним активностима, носиоцима и роковима за спровођење ове стратегије.

На крају се наглашава да ће */1/ годишњи акциони планови за спровођење Стратегије ИУГ* бити припремани у складу са Оквирним акционим планом за спровођење Стратегије ИУГ и оствареним напретком у овој области у процесу интеграција Црне Горе у ЕУ како би испунили захтеве за пуноправно чланство у ЕУ, пре евалуационих посета Црној Гори у вези са Шенгеном, као и да */2/ кључну улогу у спровођењу Стратегије ИУГ и Оквирног акционог плана у овој области имају Министарство унутрашњих послова и гранична полиција, са осталим релевантним органима у спровођењу концепта ИУГ.*

Литература:

1. Бекер, Ј., Комлози, А., (2005). *Границе у савременом свету*, „Филип Вишњић“, Београд.
2. Дапчевић-Марковић, Љ., (2013). *Гранична безбедност*, Бар.
3. Димитријевић, Д., (2012). *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
4. Талијан, М., Талијан, М. М., (2014). *Безбедносни менаџмент*, монографија, Факултет за пословни менаџмент, Бар.
5. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С., (2014). *Општи и безбедносни менаџмент, Принципи и начини остваривања*, монографија, Универзитет Унион у Београду, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“, Нови Сад.
6. Милетић, С., Талијан, М., (2011). *Јавна безбедност*, монографија, Факултет за правне и пословне студије, Прометеј, Нови Сад.

7. Триповић, Т., (2006). *Нови закон о надзору државне границе – Прелазак државне границе уз што мање формалности, усмјереност граничне полиције на недозвољене активности и стварање осјећања сигурности код грађана*, Перјаник, бр. 9/10, Полицијска академија Даниловград.

8. *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, Београд, ОЕБС, 2001.: <http://www.osce.org/sr/spmu/17677>, 25. 06. 2012.

9. *Стратегије националне безбједности Црне Горе* (“Сл. лист ЦГ”, бр. 75/08)

10. *Стратегија интегрисаног управљања границом Црне Горе 2014–2018. год.* (www.mup.gov.me/biblioteka/strategije 11. 10. 2015.)

DEVisING EFFECTIVE BORDER SECURITY - ONE STRATEGIC APPROACH

SUMMARY: Start the process of modern reform of security structures in the Republic of Serbia and Montenegro was catalyzed by the OSCE Study on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia, written in October 2001. The purpose of this study was to assess and analyze the current state police and signposting that she should follow in order to become democratic, representative and truly modern service, which adheres to international norms and democratic values. Since then adopted a more strategic documents that have significance for border security. In this paper, exposing the current strategic plan, with a tendency to identify in them, select and creatively rethink the contents of significance for border security. These are /1/ The National Security Strategy of Montenegro and /2/ Integrated Border Management Strategy.

On the basis of the provisions exposed the National Security Strategy of Montenegro is seen that it is based on the real security situation and form the basis and framework for the construction and operation of an integrated national security system of Montenegro, defin-

ing security policy and the development of strategic and normative and other documents pertaining to the functioning and the development of security and defense system.

From the content of Integrated Border Management Strategy of Montenegro 2014-2018. it can be concluded that this strategy was prepared in accordance with the concept of integrated border management of the EU and standardized procedures at external borders, the threats faced by the EU Member States, the requirements for strengthening the operational cooperation of border controls, improving risk analysis and interdepartmental and international cooperation .

KEY WORDS: *state border, border security, security strategies, integrated border management.*