

**Prof. Dr Milan Milošević**  
Kriminalističko-policijska akademija

**Mr Siniša Dostić**  
MUP Republike Srbije

## **SARADNJA GRANIČNIH POLICIJA ZEMALJA EVROPSKE UNIJE - PRIMER SR NEMAČKE I POLJSKE**

*Evropska unija je, kroz opšteprihvaćeni koncept integrisanog upravljanja granicom, razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama. On omogućava slobodan protok ljudi i robe, kao i sprečavanje prekograničnog organizovanog kriminala, uz istovremeno poštovanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. Ovako uspostavljen sistem između država članica EU, zahteva i uvođenje visokih standarda organizacije, nadležnosti i modela saradnje subjekata bezbednosti granica, kako na unutrašnjim tako i na njenim spoljnim granicama. U svakom slučaju, Granična policija predstavlja jedan od najvažnijih subjekata bezbednosti granica EU. Polazeći od toga, cilj ovog rada je da na primeru funcionisanja graničnih policija EU, konkretno, Savezne Republike Nemačke kao "stare članice EU" i Republike Poljske kao "nove članice EU", predstavi standardizaciju u njihovoj organizaciji, nadležnostima, a naročito u modelima bilateralne saradnje.*

**Ključne reči:** *Evropska Unija, integrisano upravljanje granicom, granična policija, organizacija, nadležnost, modeli bilateralne saradnje.*

---

### **Uvod**

Od trenutka kada je Mاستrihtskim ugovorom iz 1992. godine oformljena pod sadašnjim imenom, pa do današnjih dana, Evropska Unija (u daljem tekstu EU) je konstantno rasla i razvijala se. Ono što je pod nazivom Evropska zajednica za uglj i čelik započelo 1952. godine kao šestočlana organizacija za slobodnu trgovinu industrijskim sirovinama, razvilo se od januara 2007. godine u jedinstvenu Uniju unutar čijih 27 država članica je omogu-

ćeno slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Unija ima preko 494 miliona stanovnika i najviši bruto društveni proizvod na svetu. Lisabonskim sporazumom iz decembra 2007. godine, predviđena je izmena sadašnjih sporazuma u okviru EU, kako bi se korigovale njene političke i pravne strukture.

Građani EU se u većini služe zajedničkom valutom<sup>1</sup>, a članice ostvaruju veoma blisku saradnju u pravnim, policijskim, odbrambenim i spoljnopolitičkim pitanjima. Jedan od prioriteta u funkcionisanju EU predstavlja i efikasno ostvarivanje bezbednosti granica. Kako bi sprečila "prelivanje" organizovanih kriminalnih delatnosti na svoju teritoriju, EU je uložila i ulaže značajna sredstva u kadrovske i infrastrukturne kapacitete, na svojim spoljnim i unutrašnjim granicama. U tom pogledu, posebna pažnja posvećena je jačanju kapaciteta subjekata bezbednosti granica, odnosno graničnih službi (graničnih policija, carina, inspeksijskih organa i dr.).

Jačajući vlastite kapacitete bezbednosti granica, EU je uvela koncept Integrisanog upravljanja granicama (u daljem tekstu IBM - eng. Integrated Border Management), koji nije nov, s obzirom da su države kandidati, a sada države članice EU, kompatibilno ovom konceptu, u poslednjih nekoliko godina, razvile i sopstvene sisteme upravljanja granicama. Koncept Integrisanog upravljanja granicom inače obuhvata tri nivoa saradnje između subjekata bezbednosti granica, odnosno graničnih službi, i to: saradnju unutar graničnih službi, saradnju između graničnih službi i međunarodnu saradnju<sup>2</sup>.

Implementacija koncepta IBM u zemljama EU podrazumeva da granice treba da budu otvorene za trgovinu, kretanje ljudi i saradnju kako unutar EU, tako i u okvirima saradnje EU i drugih država koje nisu članice. Ovakvo olakšavanje redovnih prekograničnih tokova (npr. ukidanje kontrole pasoša na međusobnim graničnim prelazima 24 države-članice EU, koje su u potpunosti implementirale Šengenski sporazum), utiče na ekonomski razvoj zemalja EU, a istovremeno omogućava da njene granice budu zatvorene za kriminalne i druge aktivnosti koje ugrožavaju stabilnost i bezbednost.

---

<sup>1</sup> Evropska unija je 1999. uvela zajedničku valutu evro, koju je do sada usvojilo 13 država članica EU, a zvanično se koristi i u Republici Crnoj Gori, kao i na teritoriji Kosova i Metohije.

<sup>2</sup>Detaljnije videti: „Nacionalna strategija Integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 71/2005

Evropska unija je, u skladu sa konceptom IBM, prenela kontrolu internog kretanja roba i lica sa graničnih prelaza na službe koje deluju na teritoriji svake od država članica. Takođe je definisala pravila i standarde u skladu s kojima se odvija prelaženje njenih spoljnih granica. S druge strane, sistem upravljanja spoljnim granicama EU još se razvija, a sa stoji se od pravila, najboljih praksi i preporuka, i nudi načine rešavanja operativnih potreba. Pri tome treba imati u vidu da je poslednje proširenje EU premestilo spoljne granice EU na državne granice u regionu zapadnog Balkana tako da su, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine, sve zemlje u regionu direktno suočene sa susedima koji primenjuju pravila EU o protoku roba i lica.

Bezbednost granica EU je prevashodno odgovornost granične policije, mada i ostali organi imaju značajnu ulogu u ostvarivanju njene potpune bezbednosti. S tim u vezi, treba naglasiti da je u Evropi u prethodnom periodu dominirala organizacija u obliku graničnih straža, graničnih službi, žandarmerijskih jedinica, karabinjera ili graničnih policija, dok je sada opšteprihvaćena policijska organizacija u obliku uprava graničnih policija, direkcija, sektora i sl. Naime, militarni sistem obezbeđenja državne granice, koji se bazirao na linijskom konceptu obezbeđenja, prevaziđen je i nije u primeni u razvijenim zemljama Evrope jer je u prošlosti bio u funkciji zaštite državne granice od potencijalnog agresora. Danas je u primeni policijski sistem obezbeđenja državne granice, baziran na linijsko-dubinskom konceptu, čiji je cilj borba protiv prekograničnog kriminala.<sup>3</sup>

Najzad, bez obzira na konkretne oblike organizacije, osnovne funkcije granične policije, kao subjekta bezbednosti granica, jesu: vršenje kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice, u cilju suzbijanja svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma, kontrola kretanja i boravka stranaca, rešavanje pitanja azila, kao i prihvata i smeštaja stranaca.

S obzirom na navedene funkcije granične policije, kao i na savremene bezbedonosne pretnje na državnim granicama EU koje na njih utiču, predmet dalje analize biće organizacija, nadležnost i prevashodno modeli bilateralne saradnje graničnih policija EU, na primeru Savezne Republike Nemačke i Republike Poljske.

---

<sup>3</sup>Detaljnije videti: S. Dostić, „Uloga granične policije u borbi protiv trgovine ljudima“, *Bezbednost*, br. 3/2007, str. 156.

## Savezna policija SR Nemačke

Savezna Republika Nemačka (nem. Bundesrepublik Deutschland) je jedna od najvećih industrijskih sila sveta, smeštena u centralnom delu Evrope. Na severu izlazi na Severno i Baltičko more gde se graniči sa Danskom. Na istoku se graniči sa Poljskom i Češkom Republikom, na jugu sa Austrijom i Švajcarskom, a na zapadu sa Francuskom, Luksemburgom, Belgijom i Holandijom. Površina Nemačke iznosi 357.021 km<sup>2</sup> i sa preko 82 miliona stanovnika je najveća država-članica EU. Po broju imigranata Nemačka je treća država na svetu. U Nemačkoj živi 6,75 miliona stranih državljana, u koje spadaju izbeglice, inostrani radnici (nem. Gastarbeiter) i njihove porodice. Doseljavanjem se stvorila i znatna turska manjina sa oko dva miliona građana. Među ostalim značajnim manjinama u Nemačkoj su i Poljaci.

Nakon Drugog svetskog rata, Nemačka je bila podeljena na dve odvojene države, Zapadnu i Istočnu Nemačku, duž linije savezničkih okupacionih zona, koje su se ponovo ujedinile 1990. godine. Danas, SR Nemačka je ustavna savezna republika, u kojoj vlada parlamentarni sistem, a kancelara, koji igra najvažniju političku ulogu, bira parlament. Teritorijalno, SR Nemačka je organizovana u 16 pokrajina-republika, koje su podeljene u 313 okruga i 116 autonomnih gradova, dok je glavni i najveći grad Berlin.

Savezna Republika Nemačka pripada državama osnivačima Evropske Unije, a članica je i Ujedinjenih Nacija, NATO-a, grupe G8 i potpisnica protokola iz Kjota. Po meri bruto-društvenog proizvoda njena ekonomija je treća na svetu, odmah posle SAD i Japana, dok je po izvozu Nemačka prva u svetu. Ujedinjenjem Zapadne sa Istočnom Nemačkom znatno je proširena teritorija SR Nemačke, a smim tim i EU.

Bitno je napomenuti da je SR Nemačka jedna od prvih pet država potpisnica Šengenskog sporazuma, a graniči se sa devet država, od kojih su sve, osim Švajcarske, članice EU i takođe potpisnice ovog sporazuma. Ovakva situacija, u znatnoj meri olakšava kontrolu bezbednosti granica, s obzirom da je njena granica, skoro u potpunosti na unutrašnjim granicama EU, dok sa Švajcarskom, koja nije članica EU, ima potpisan sporazum o kontroli granica, po istim standardima, kao sa članicama EU.

*Granična policija SR Nemačke*, koja se nalazi u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova SR Nemačke<sup>4</sup>, u posleratnoj epohi je prolazila kroz vi-

---

<sup>4</sup> O nemačkom Saveznom MUP-u detaljnije videti: *Bundesministerium des Innern : Geschichte, Organisation, Aufgaben*, Bundesministerium des Innern, Bonn, (s.a.), rr. 22-111 etc.

še faza reorganizacija i prilagođavanja rada novonastalim situacijama. Kao najznačajnije faze reorganizacije mogu se okvalifikovati one koje su se desile u periodu posle ujedinjenja 1990. godine, zatim 1998. godine i na kraju 2005. godine.

Naime, posle ujedinjenja dve Nemačke, u okviru Saveznog ministarstva za unutrašnje poslove, oformljena je čisto policijska jedinica, granične formacije pod nazivom Direkcija graničnih jedinica, na čijem čelu je bio direktor. U njenom sastavu je bilo pet direktorata, i to: za policiju, otkrivanje ilegalnih prelazaka državne granice, personalna pitanja i budžet, stručnu policijsku obuku i odnose sa javnošću. Nadležnosti Direkcije graničnih jedinica su bile: policijsko obezbeđenje državne granice (Bundesgrenzschutz - jedinice za obezbeđenje državne granice), kontrola saobraćaja na graničnim prelazima i suzbijanje i otklanjanje svih opasnosti po granicu, u graničnom pojasu dubine 30 km<sup>5</sup>.

Kao posebna policijska jedinica na saveznom nivou, a u okviru Direkcije graničnih jedinica, postojala je i antiteroristička jedinica GSG 9, u čijoj nadležnosti je bilo antiterorističko obezbeđenje aerodroma, važnijih državnih ustanova, ličnosti i stranih diplomatsko – konzularnih predstavništava.<sup>6</sup>

Nakon potpisivanja Šengenskog sporazuma, pojavila se potreba da tadašnja Direkcije graničnih jedinica SR Nemačke, u znatnoj meri, prilagodi standarde organizacije, nadležnosti i međunarodne saradnje, u skladu sa ovim sporazumom, pa je 1998. godine izvršena njena temeljita reforma koja je rezultirala liberalnijom kontrolom na nemačkim granicama. Ovom reorganizacijom, Direkcija graničnih jedinica SR Nemačke<sup>7</sup> je preimenovana u Saveznu graničnu policiju SR Nemačke.

U navedenom periodu, nadležnosti Savezne granične policije SR Nemačke su bile: policijska kontrola graničnog prometa na graničnim prelazima, granično-policijski nadzor kopnene i vodene granice (tzv. “zelene” i “plave granice”) u području granične zone od 30 km, granično-policijski nadzor luka i pristaništa, granično-policijski nadzor aerodroma i konse-

<sup>5</sup> T. Stojanović, „Obezbeđenje držanih granica u svetu“, *Glasnik*, br. 5/1997, str. 7.

<sup>6</sup> Opširnije videti: R Tophofen., *GSG-9: Komando Gegen Terrorismus*, Koblenz: Werh& Wissen, Bonn, 1977.

<sup>7</sup> O graničnim jedinicama SR Nemačke do 1998. godine („Savezna pogranična straža“) opširnije videti: G. Scandone; P. Atzori, *Le polizie d'Europa*, Edizioni Larus Robufo, Roma, 1990, pp.376-388.

kventno i efektivno postupanje prema strancima kojima je izrečena mera proterivanja<sup>8</sup>.

S obzirom na to da se EU u međuvremenu proširila i da su Šengenskom sporazumu pristupile i druge države, kao i susedi SR Nemačke, ponovo se ukazala potreba za reorganizacijom granične policije, što je i usledilo 2005. godine kada je Savezna granična policija SR Nemačke ponovo preimenovana, sada u Saveznu policiju SR Nemačke<sup>9</sup>. Treba naglasiti da Savezna policija (u daljem tekstu SP), po potrebi, može imati nadležnost na celokupnoj teritoriji SR Nemačke, na isti način kao i Savezna kriminalistička policija.

Organizacionu strukturu SP čine tri nivoa, i to: centralni nivo ("prezidijum"), regionalni nivo ("ispostave"), lokalni nivo ("inspekcije"). U poređenju sa organizacionom šemom granične policije u Srbiji, "prezidijum" bi predstavljao upravu granične policije, "ispostava" bi bila naš Regionalni centar granične policije prema susednim državama, dok je "inspekcija" je na nivou stanica granične policije. Međutim, sve navedene organizacione jedinice u Nemačkoj broje više ljudi, pre svega zbog jake logistike, ali i zbog kriminalističko-istražnih jedinica koje su u sastavu službi i inspekcija. Pored ove, osnovnu razliku nemačkog i projektovanog sistema nadzora granice u Srbiji predstavlja činjenica da u okviru Savezne policije SR Nemačke nije predviđena organizaciona celina za poslove stranaca, jer te poslove obavlja posebna služba - Uprava za strance.<sup>10</sup>

U okviru SP postoji pet prezidijuma, i to: Prezidijum sever (sedište u Bad Bramstedtu); Prezidijum istok (sedište u Berlinu); Prezidijum centar-sredina (sedište u Fuldatalu); Prezidijum jug (sedište u Minhenu) i Prezidijum zapad (sedište u Sant Augustinu). Direktori prezidijuma su neposredno odgovorni MUP-u SR Nemačke. Svih pet prezidijuma imaju ukupno 19 saveznih policijskih ispostava, u čijem sastavu je 110 policijskih inspekcija,

---

<sup>8</sup> M. Hellenthal, „Granična sigurnost – globalna graničnopolijska koncepcija Savezne granične policije“, *Izbor iz članaka stranih časopisa* br. 2-3/ 1998, str.142.

<sup>9</sup> Tokom 2008. godine, pristupanjem Republike Poljske Šengenskom sporazumu, ponovo su stvoreni uslovi za reorganizaciju Savezne policije SR Nemačke. Reorganizacija koja se očekuje u narednom periodu može dovesti i do ukidanja granične policije, kao zasebne organizacione jedinice MUP-a, odnosno do njenog integrisanja u policijske strukture opšte nadležnosti.

<sup>10</sup> O organizaciji i nadležnostima Uprave granične policije MUP-a Republike Srbije detaljnije videti: S. Dostić, „Organizacija i nadležnost graničnih policija u regionu zapadnog Balkana“, *Bezbednost*, br. 3/2008, str. 92-98

kao najnižih organizacionih jedinica. Takođe, svaki prezidijum ima po jedan centar za obuku, s tim što Savezna policija u svom sastavu ima Policijsku akademiju u Libeku, na kojoj se vrši obuka i usavršavanje kompletnog sastava-rukovodećeg kadra SP. U sastavu SP nalazi se i Direkcija Savezne policije u Koblencu, sa stručno-ekspertskim i savetodavnim nadležnostima.

U skladu sa Ustavom, Krivičnim zakonom, Zakonom o krivičnom postupku i drugom odgovarajućom legislativom, u nadležnosti SP spadaju:

- zaštita granice SR Nemačke do dubine od 30 km;
- nadležnost kontrole prelaženja državne granice u železničkom saobraćaju i obezbeđenje železnice i putnika u železničkom saobraćaju;
- sprečavanje pretnji bezbednosti vazdušnog saobraćaja, bezbednost aerodroma, uključujući i vazdušni prostor iznad aerodroma (terorizam);
- obezbeđenje objekata Savezne Vlade i saveznih ministarstava;
- nadležnost za bezbednost granica, odvijanja saobraćaja, ekologije, ribarenja i nadzor istraživačkih radova na Baltičkom i Severnom moru;
- obavljanje policijskih dužnosti tokom vanrednih situacija;
- učesće u policijskim misijama u organizaciji UN, EU ili drugih međunarodnih organizacija;
- podrška Ministarstvu spoljnih poslova SR Nemačke u obezbeđenju diplomatsko-konzularnih predstavništava u inostranstvu;
- podrška Saveznoj kriminalističkoj policiji prilikom zaštitnih i eskortnih zadataka (obezbeđenje ličnosti);
- podrška Saveznoj službi za zaštitu poretka;
- asistencija i pomoć u slučajevima katastrofa i pojedinačnih incidenata, i
- podrška policijskim snagama pokrajinskih policija, posebno pri izvođenju obimnijih operacija i obezbeđenju velikih manifestacija<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> U ovakvim situacijama Ministar unutrašnjih poslova SR Nemačke može da, zbog visokog bezbednosnog rizika manifestacije ili skupa, dok postoji potreba, privremeno suspenduje olakšice za prelazak državne granice, koje su proklamovane Šengenskim sporazumom. Primer ovakve situacije (privremene suspenzije Šengenskog sporazuma) desio se u maju 2007. godine, kada je ponovo uvedena granična kontrolu duž nemačkih granica tokom i neposredno pre Samita G8, da bi se sprečio ulazak u zemlju potencijalno kriminalnih i nasilnih protestanata.

Na državnim granicama SR Nemačke koncept IBM funkcioniše u poslednjih petnaestak godina, s tim da je skorijem periodu, u nekim segmentima saradnje subjekata bezbednosti granica, pretrpeo određene modifikacije, pa se na osnovu Programa Vlade SR Nemačke, u SP započelo sa implementacijom "Programa novog upravljanja"<sup>12</sup>. "Program novog upravljanja" u SP bazira se na savremenom analitičkom upravljanju resursima i korišćenju modernih tehnologija u cilju efikasnog ostvarivanja bezbednosti granica.

Usvajanjem standarda ISO 2000 i ISO 2001, koji se odnose pre svega na rad privrednih, ali i državnih subjekata, i SP je morala da menja "Program novog upravljanja", kao i da rad usaglašava sa novim normama. Osnovni princip inoviranog načina rada omogućava stvaranje efikasnijeg i uspešnijeg modela upravljanja u SP, uz obezbeđivanje uslova za transparentnost, efikasnost i ekonomičnost u obavljanju svih poslova i zadataka. Primenom ovog programa, u radu SP, permanentno se upotpunjava i saradnja sa drugim subjektima na granici.

"Procesni menadžment", kako se još naziva "Program novog upravljanja", sprovodi se i koriguje prema utvrđenim principima i standardizovanim aktima, a to su: izveštaji o radu, finansijski izveštaji i ankete koje sprovodi SP, u svojim organizacionim jedinicama po mesnoj nadležnosti, kao i kadrovska pitanja. Takođe, jedan od direktnih rezultata primene "Procesnog menadžmenta" predstavlja uspostavljanje jedinstvene kadrovske baze podataka (PAVOS sistem) na državnom nivou, o pripadnicima SP, njihovom kretanju kroz službu, afinitetima, stepenu izvršavanja postavljenih zadataka, stepenu obučenosti, završenim specijalističkim kursevima i sl.

Na osnovu kompletne analize stanja, postavljaju se određeni ciljevi, prema kojima se vrši korigovanje postupanja policijskih službenika SP u onim segmentima rada u kojima se po bilo kom osnovu odstupilo od predviđenih standarda.

### **Poljska granična straža**

Državne granice, današnje Republike Poljske, nastale su sredinom 1945. godine. U odnosu na dešavanja iz 1939. godine, one su se posle završetka Drugog svetskog rata pomerile sa Istoka na Zapad. Ukupna dužina

---

<sup>12</sup> Primera radi, koncept Integrisanog upravljanja granicama, na nivou kako se danas primenjuje u Srbiji već je, u mnogim segmentima, prevaziđen jer se, na primer, sporazumi o međusobnoj saradnji svih službi koje svoju delatnost vrše na granici, ili su u vezi sa granicom, u EU primenjuju već petnaestak godina.



poljskih granica iznosi 3.511 km, a od toga 440 km otpada na morsku granicu (obala Baltičkog mora). Poljska se graniči na: zapadu sa Nemačkom (467 km); na jugu sa Češkom (796 km) i Slovačkom (541 km); na zapadu sa Ukrajinom (535 km) i Belorusijom (418 km); na severu sa Litvanijom (104 km) i Rusijom (Kalinjingradska oblast - 210 km).

Poljska je zajedno sa Češkom, Slovačkom, Mađarskom, Litvanijom, Letonijom i Estonijom, 21. decembra 2007. godine pristupila Šengenskom sporazumu.<sup>13</sup> S obzirom na to da ima četiri „unutrašnje“ granice prema zemljama EU (Nemačkoj, Litvaniji, Češkoj i Slovačkoj) i tri „spoljne“ granice (zemlje koje nisu u EU: Rusija, Belorusija i Ukrajina), Poljska nema ujednačene standarde postupanja na celokupnoj granici, jer prema zemljama članicama EU primenjuje se kontrola na granicama u skladu sa Šengenskim sporazumom, dok se prema ostalim susednim zemljama primenjuju strožija pravila kontrole.

*Poljska granična straža* je izdvojen sektor u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Poljske i ima svoj budžet. Raspoložuje sa svim materijalno-tehničkim i novčanim sredstvima, koje raspoređuje prema sopstvenim potrebama. Slično graničnoj policiji SR Nemačke i Poljska granična straža ima tri organizaciona nivoa: centralni nivo (uprava), regionalni nivo (regionalni centri prema susednim državama) i lokalni nivo (stanice za kontrolu prelaženja i obezbeđenje državne granice).

U Varšavi se nalazi Centralna uprava Poljske granične straže u čijoj nadležnosti se nalazi sedam Regionalnih centara prema svim državama sa kojima se Poljska graniči. Regionalni centri poseduju i svu potrebnu logistiku vezanu za školstvo i edukaciju novih i starih kadrova, kao i za sve vrste praktične obuke koja se izvodi pod nadzorom obučениh instruktora. U sastavu Regionalnih centara nalaze se stanice za kontrolu prelaženja državne granice i stanice za obezbeđenje državne granice, a pojedini regionalni centri imaju i helikopterske jedinice. U zavisnosti od problematike na terenu neke stanice su oformljene samo za obezbeđenje državne granice, a neke vrše po-

---

<sup>13</sup> Poljska je potpisala sporazum o prijemu u EU 13. aprila 2003. godine u Atini, zajedno sa drugim tadašnjim kandidatima za prijem (Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar i Malta - koje su još 12. decembra 1997. godine na sednici Evropskog saveta u Luksemburgu aplicirale za članstvo u EU) a od 1. januara 2004. godine postala je punopravna članica.

slove i kontrole prelaženja državne granice i poslove obezbeđenja državne granice.

U glavne poslove i zadatke, iz nadležnosti, Poljske granične straže ubrajaju su:

- zaštita granice Republike Poljske do dubine od 15 km;
- organizacija i obavljanje poslova kontrole prelaženja državne granice na graničnim prelazima;
- organizacija i obavljanje poslova obezbeđenja državne granice;
- kontrola putnika u međunarodnom vazдушnom saobraćaju;
- koordiniranje, usmeravanje i kontrola sprovođenja poslova dubinskog obezbeđenja državne granice;
- kontrola legalnosti boravka i statusnih pitanja stranaca na čitavoj teritoriji Republike Poljske;
- suzbijanje prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma<sup>14</sup>;
- pružanje pomoći nastradalom stanovništvu u vanrednim situacijama;
- saradnja i pružanje informacija drugim državnim organima u nacionalnim okviru i ostvarivanje saradnje sa graničnim službama susednih i trećih zemalja.

Policijski službenici Poljske granične straže, prilikom obavljanja svakodnevnih poslova kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice, koriste savremena tehnička sredstva, kao što su: mobilni setovi za kontrolu putnih isprava i lica koja prolaze kroz potrage, čitači putnih isprava, sistem koji služi za kontrolu teretnih motornih vozila, odnosno za otkrivanje lica u velikim transportnim sredstvima, senzori i detektori za otkrivanje radijacije, na ulazu u zemlju, detektori za narkotike i eksplozive, kamere i minikamere za pregled teško pristupačnih mesta na vozilu, specijalna vozila, helikopteri, optoelektronska i elektronska sredstva (termovizijske kamere, dvogledi, radari i sl.), plovila, sonari i druga sredstva.

Koncept IBM u Poljskoj funkcioniše slično onom u SR Nemačkoj s tim što se, kao i u ostalim segmentima rada, razlikuje i prilagođava u zavisnosti od toga da li se sprovodi prema susednim država, koje su članice EU, ili se odnosi na saradnju sa susedima koje to nisu. Konkretnije posmatrano, pre-

---

<sup>14</sup> Nove članice šengenskog prostora, među kojima je i Poljska, imaju pristup novom šengenskom informativnom sistemu - SIS, zahvaljujući kome su u celom prostoru "šengenskih zemalja" u roku od nekoliko desetina sekundi policiji dostupni podaci o traženim kriminalcima ili nestalim ljudima i vozilima.

ma SR Nemačkoj, Litvaniji, Češkoj i Slovačkoj IBM funkcioniše u skladu sa svim evropskim standardima, dok se prema Rusiji, Belorusiji i Ukrajini, koje nisu članice EU, sprovodi znatno restriktivnije u pogledu kontrola na granicama, razmene podataka, organizovanja zajedničkih akcija, kao i u pogledu drugih oblasti saradnje.

### **Modeli bilateralne saradnje Savezne policije SR Nemačke i Poljske granične straže**

U skladu sa evropskim standardima, a prema konceptu IBM i na osnovu potpisanih sporazuma, između SR Nemačke i Republike Poljske uspostavljeni su različiti modeli bilateralne saradnje graničnih policija. Oni se manifestuju kroz: zajednički rad patrola na poslovima obezbeđenja državne granice, uspostavljanje zajedničkih (integrisanih) graničnih prelaza na poslovima kontrole prelaženja državne granice, zajedničko planiranje obuke i drugih oblika edukacije policijskih službenika, intezivnu razmenu informacija i planiranje zajedničkih akcija, uspostavljanje zajedničkih koordinacionih tela i drugi.

Zajednički rad patrola graničnih policija Nemačke i Poljske, na poslovima obezbeđenja državne granice, započeo je još 1998. godine, što je bio proizvod tadašnje političke situacije i jakih pritisaka na obe strane. Ovakav način rada pravno je uobličen 2000. godine, zaključivanjem Sporazuma između SR Nemačke i Republike Poljske o saradnji i zajedničkom radu pograničnih organa, ali je ratifikovan u parlamentima obe strane tek 2003. godine. Sporazum iskustveno određuje i pokriva čitav spektar rada graničnih organa dve zemlje na državnoj granici i u dubini teritorije, uz mogućnost dalje nadgradnje i primene modernijih načina rada.

Zajedničke patrole formirane su za sve načine obezbeđenja: na kopnu (pešačke i auto patrole), na rekama (čamci i druga plovila) i u vazduhu (helikopterske patrole). Pri radu u zajedničkim patrolama, obe strane nose uniforme i lično naoružanje, ali su pripadnici granične policije druge strane na teritoriji domaćina samo u svojstvu posmatrača i savetnika. Upotreba oružja na teritoriji druge strane dozvoljena je samo u cilju samodbrane i direktne ugroženosti života. Zajedničke patrole se planiraju na nivou stanica granične policije. Postoje retki slučajevi kada se obezbeđenje državne granice obavlja samostalno, ali i tada se rad delom koordinira sa susednom stranom.

Prilikom vršenja obezbeđenja državne granice, pripadnici SP i Poljske granične straže koriste klasične metode rada i vrše: osmatranje, patroliranje, postavljanje zaseda i intervencije po pozivu. Taktičke radnje se obavljaju uz punu primenu svih vrsta tehničkih sredstava, pre svega: optoelektronskih i elektronskih sredstava (dvoгледа, IC uređaja, termovizijskih kamera, radara i sl.), kao i čamaca, helikoptera, motorcikala, ali i službenih pasa. Termovizijske kamere su posebno u širokoj upotrebi i koriste se: sa kopna (kombi vozila), sa reka (plovila) i iz vazduha (helikopteri).

Zajedničke patrole obavljaju svoje dužnosti na teritoriji obe strane, tako da se, policijski službenici graničnih policija SR Nemačke i Republike Poljske mogu bolje upoznati sa potencijalno rizičnim mestima na kojima je granica ugrožena od svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala. Ovakav način rada značajno doprinosi uspešnom radu obe strane, posebno poljskih graničnih organa, zbog njene značajne inferiornosti u pogledu tehničke opremljenosti.

Kao i obavljanje poslova obezbeđenja državne granice, i poslovi kontrole prelaženja državne granice, između Republike Poljske i SR Nemačke, od ulaska Poljske u EU, vrše se na zajedničkim (integrisanim) graničnim prelazima. Rešenja primenjena za zajednički rad, na kontroli prelaženja državne granice, su vrlo jednostavna i praktična.

Tako na izlasku iz SR Nemačke, iako stoje jedan pored drugog, izlaznu kontrolu prvo obavlja pripadnik SP, a zatim predaje putnu ispravu (najčešće se radi o ličnoj karti) poljskom kolegi, koji tada započinje ulaznu kontrolu u Poljsku. Često isprava i ne ide iz ruke u ruku, već se po izvršenoj kontroli samo pruži na uvid kolegi koji potvrdi ispravnost i odluku svog prethodnika da nema smetnji da se licu omogući prelaženje državne granice. Prilikom izlaska iz Poljske primenjuje se identičan postupak, s tim da, izlaznu kontrolu vrše pripadnici Poljske granične straže, a ulaznu službenici SP. Ovakav način zajedničke kontrole (‘‘zaustavna kontrola na jednoj tački’’), znatno ubrzava saobraćaj preko graničnih prelaza, jer se praktično vozila kontrolišu i zaustavljaju na samo jednom mestu.

Kontrola prelaženja državne granice na graničnim prelazima za železnički saobraćaj zajednički se vrši u samom vozu, u kretanju, ili u stanicama ako je predviđeno duže zadržavanje. Prilikom boravka voza u stanicama, za vreme vršenja kontrole, ‘‘blokadu’’ voza vrše pripadnici granične

policije jedne, ili druge strane, prema dogovoru, a najčešće svako na svojoj teritoriji<sup>15</sup>.

Posebno treba naglasiti da se nakon pristupanja Poljske Šengenskom sporazumu u decembru 2007. godine, postepeno ukida ovakav model zajedničke kontrole na graničnim prelazima između Poljske i Nemačke, s obzirom na to da se sve više kontrola vrši u dubini teritorije, na mobilnim kontrolnim punktovima, što ima svoje prednosti, ali i određene nedostatke.

Naime, Nemci su, u strahu od mogućeg porasta kriminala i poplave ilegalnih imigranata iz Poljske (što se nije desilo), po njenom pristupanju u Šengenski sporazum, pomerili kontrole sa granica prema Poljskoj u unutrašnjost zemlje. Ovakve dubinske kontrole često traju i duže od onih na samoj granici što izaziva negodovanje državljana Poljske. Na isti problem, ne samo u Nemačkoj već i u Austriji, žale se i državljani ostalih "novih članica" Šengenskog sporazuma, s obzirom na to da policijske kontrole sada, nekoliko kilometara unutar granica, osim poljskih zaustavljaju i automobile sa češkim ili slovačkim registarskim tablicama i vrše detaljnu kontrolu vozila.

Inače, na graničnim prelazima između Nemačke i Poljske nema carinskih organa, jer se SR Nemačka graniči samo sa zemljama EU, što podrazumeva da je carinski sistem u potpunosti usklađen. Za robu koja se u SR Nemačku uvozi iz zemalja koje nisu u EU, carinski postupak se obavlja u unutrašnjosti teritorije, a identično postupaju i carinski organi Republike Poljske.

Takođe treba naglasiti da dve pomenute granične policije planiraju zajedničko opšte, osnovno i stručno obrazovanje, kao i druge oblike edukacije jer je zbog zajedničkog rada i saradnje na terenu potrebno poznavanje zakonske regulative obe strane i načina postupanja druge strane. Zajednička obuka podrazumeva i izvođenje zajedničkih vežbi, kao i neophodno učenje jezika suseda.

Granične policije Nemačke i Poljske vrše intezivnu razmenu informacija i iskustava, uz punu koordinaciju rada. Kada se očekuju pojačane kriminalne ili druge aktivnosti u prigraničnom području, njihovim zajedničkim

---

<sup>15</sup> Ovakav način kontrole prelaženja državne granice na međunarodnim graničnim prelazima za železnički saobraćaj, često se primenjuje i između dve države, od kojih jedna ne mora biti članica EU, što je slučaj i na graničnom prelazima Gradina - Dragoman, između Srbije i Bugarske, gde se na osnovu bilateralnog sporazuma, potisanog 2007. godine, primenjuje ovaj model zajedničke kontrole.

patrolama se priključuju i pripadnici pokrajinskih policija, savezne kriminalističke policije, a neretko i carinici. Pripadnici pokrajinskih policija se priključuju patrolama i tokom vršenja redovnih aktivnosti.

Na osnovu zajedničke analize rizika<sup>16</sup>, koja ima strateški značaj, preduzimaju se sinhronizovane istražne radnje. Mešoviti istražni timovi su, na osnovu dosadašnjih iskustava, formirani kao novi vid saradnje. Međutim, manji problemi u zajedničkom radu se i dalje javljaju zbog neusklađenosti propisa dve strane. Takođe, vrše se zajedničke pripreme, dogovori i planiranja intervencija, kojima se realizuju zaključci analiza rizika, uz najekonomičnije korišćenje snaga i tehnike obe strane. Često se dešava da se sa nemačke teritorije koriste helikopteri ili vozila sa termovizijskim kamerama za potrebe poljske strane.

U cilju sprovođenja odredbi bilateralnog sporazuma iz 2000. godine, dve strane su formirale "koordinacione-kontakt biroe". Postoje tri kontakt biroa za zajednički rad nemačkih i poljskih graničnih organa. Njihovi osnovni zadaci su:

- podrška prilikom planiranja i izvođenja zajedničkih akcija;
- podrška prilikom razvoja situacija koje imaju karakter prekograničnosti;
- podrška prilikom opservacija koje imaju karakter prekograničnosti;
- zajednička obrada istražnih postupaka i
- koordinacija deportacija.

Kontakt biro ima zajedničko rukovodstvo, zajedničku dežurnu službu koja se bavi stalnom razmenom podataka o izvršenim krivičnim delima na teritoriji jedne od strana, zajedničku službu koja prati deportacije i vrši prevođilačke poslove. Za rad u kontakt birou biraju se policijski službenici sa više iskustva u radu na granici, ali se posle određenog vremena vraćaju u matične organizacione jedinice da bi se održala adekvatna operativnost sastava. Rad u birou se obavlja bez posebnog (diplomatskog) statusa ili novčanih dodataka, a troškovi rada biroa dele obe strane ravnopravno.

---

<sup>16</sup> Prema definiciji CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model – Centra za analizu rizika) iz Helsinkija, koju koristi finska granična policija, analiza rizika predstavlja sistemsku upotrebu raspoloživih informacija radi identifikacije opasnosti i procene rizika na državnoj granici. Najkraće rečeno, analiza rizika predstavlja procenu stanja na osnovu koje se planiraju aktivnosti. Ona se sačinjava s ciljem predviđanja incidenata koji mogu stvoriti probleme u sprovođenju zadataka granične policije, a vrši se na strateškom, operativnom i taktičkom nivou.

U budućnosti se planira povećanje broja zajedničkog personala u koordinacionom birou, a izvršeno je i postavljanje stalnih oficira za vezu. Ulaškom Poljske u Šengenski sporazum, inicirano je formiranje novog zajedničkog rukovodstva, sa novom strategijom rada, u cilju daljeg unapređenja modela bilateralne saradnje. Očekuje se i izmena pravne regulative poljske strane, što će omogućiti nove oblike delovanja graničnih policija na teritoriji suseda, kao što su pravo progona i pravo korišćenja vazdušnog prostora za patroliranje helikopterima.

### Zaključak

S obzirom na složenost zadataka koji se obavljaju na državnim granicama, nesporno je da rešavanje problema u pogledu bezbednosti granica EU, u mnogome zavisi od efikasne saradnje graničnih policija, ali i njihove saradnje sa ostalim subjektima bezbezbednosti granica (carina, granične inspekcije i drugi).

Proklamovani cilj moguće je ostvariti ukoliko su organizacija, nadležnosti i saradnja graničnih policija u skladu sa konceptom IBM, koji predstavlja sklop aktivnosti orjentisanih na rešavanje strateških i praktičnih izazova upravljanja granicama.

Posmatrajući organizaciju graničnih policija u EU, posebno na primeru SR Nemačke i Republike Poljske, uočava se tendencija uspostavljanja sličnih organizacionih struktura na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, kako bi se adekvatno odgovorilo na sve pretnje koje pred njih postavljaju različiti oblici prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma. Ovakva organizacija je u skladu sa evropskim standardima, kao i sa usvojenim uputstvima i smernicama za IBM.

Mere koje sprovode granične policije, iz domena svoje nadležnosti, u zemljama EU, odnosno u Nemačkoj i Poljskoj, neophodno je sagledavati kao deo sistema za očuvanje bezbednih i otvorenih granica zemalja. Uspostavljalje efikasnog sistema bezbednosti granica, zasnovanog na principima zajedničke saradnje u poslovima kontrole prelaženja i obezbeđenja državne granice, istovremeno, doprinosi i unapređenju međunarodnog saobraćaja, kao i suzbijanju i presecanju tokova transnacionalnog kriminala.

Modeli bilateralne, ali i multilateralne saradnje graničnih policija EU, a posebno između "starih" i "novih" članica EU, permanentno se unapređuju kroz: usaglašavanje postojećih pravnih regulativa, podsticanje prekogra-

nične saradnje, pojačavanje operativnih kapaciteta, unapređenje tehničke opremljenosti, harmonizovanje i standardizovanje obrazovanja i zajedničkih procesa obuke, na svim nivoima, organizovanje mreže oficira za vezu, uspostavljanje integrisanih graničnih prelaza i zajedničkih patrola, zajedničku izradu i primenu analize rizika, podsticanje zajedničkog organizovanja i upravljanja operacijama i koordiniranje istraga u vezi krivičnih dela prekograničnog organizovanog kriminala.

Modeli bilateralne saradnje graničnih policija EU, odnosno SR Nemačke i Republike Poljske imaju niz prednosti, od ekonomičnosti upotrebe ljudskih i materijalnih resursa obe strane, razbijanja eventualnih predrasuda o ‘‘drugoj-lošoj’’ strani i sticanja više poverenja prigraničnog stanovništva u granične organe, obe strane, pa do boljeg upoznavanja susedne teritorije, što olakšava planiranje rada na granici. Sve to još jednom potvrđuje potrebu kombinovanja više različitih načina rada, odnosno konstataciju da je u savremenim uslovima najuspešnija kombinacija modela zajedničkog rada uz upotrebu savremenih tehničkih sredstava.

---

*Milan Milošević, PhD*  
*Criminal and Police Academy*

*Siniša Dostić, LL.M*  
*Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia*

**COOPERATION OF BORDER POLICE  
OF THE EU MEMBER STATES – EXAMPLE  
FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY  
AND REPUBLIC OF POLAND**

*The European Union developed effective system of border control and management, trough generally accepted integrated border management concept. This concept enables not only free movement of people and goods, but prevention organized crime, and respect high standards of protection of*



*human rights and freedoms in the same time. The system between EU member states establish in that way needs introduction high standards of organization, authority and cooperation model of border security subjects, on its internal and external borders. In any case, Border police is one of the most significant security border subject in EU. Proceeding from that, the purpose of this work is to present standardization in organization, authority, and especially in models of bilateral cooperation using the example of function of EU border police, concretely Federal Republic of Germany, as “old EU member state” and Republic of Poland, as “new EU member state”.*

**Key words:** *European Union; integrated border management; border police; organization; authority; models of bilateral cooperation.*