

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЕУ СТАНДАРДИ ВО ГРАНИЧНОТО  
УПРАВУВАЊЕ КАКО УСЛОВ ЗА БЕЗБЕДНИ ГРАНИЦИ *VIS-À-VIS*  
ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
IMPLEMENTATION OF THE EU STANDARDS IN BORDER  
MANAGEMENT AS A CONDITION FOR SECURE BORDERS *VIS-À-VIS*  
EU INTEGRATION PROCESS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA**

**Доц. д-р Златко НИКОЛОСКИ**

**Министерство за внатрешни работи, e-mail: [zlatko.nikoloski@yahoo.com](mailto:zlatko.nikoloski@yahoo.com)**

**М-р Снежана ТРАЈАНОВСКА**

**Министерство за внатрешни работи, e-mail: [bistrajnovski@yahoo.com](mailto:bistrajnovski@yahoo.com)**

**АПСТРАКТ:** Една од приоритетните цели на Република Македонија, како и на земјите од западен Балкан е да станат дел од европското семејство, преку интеграција и членство во ЕУ. Патот по кој нашата држава се движи во процесот на евроинтеграциите, бележи определени осцилации, ако се земаат предвид официјалните оценки и наоди на Европската Комисија, особено низ призма на добивање на кандидатски статус и препораките за отпочнување пристапни преговори кои што и по неколку години не се ефектуирани со добивање датум за нивен почеток. Бидејќи оваа тема во континуитет е присутна во стручната и пошироката јавност, се чини дека актуелноста на прашањата поврзани со тој процес не се намалува. Бројните анализи покажуваат дека фокусот на вниманието најмногу се задржува на “горливите” прашања и теми, кои што истовремено, најмногу го засегаат најширокиот слој на населението: човековите права, правосудството, внатрешните работи, заштитата на животната средина но и управувањето со границата. Во времето кога движењето на луѓето од една во друга држава, е императив за лична, професионална и деловна надградба и современо функционирање во сите животни полиња, кога современите транспортни средства овозможуваат брзи и достапни патувања на луѓето и во туристички цели, неминовно и големо внимание се посветува на уредување на оваа сфера.

Оттука, со овај труд ќе се обидеме да ја посочиме важноста на унифицираната легислативна рамка на национално ниво како предуслов за стандардизирано интегрирано управување со границата согласно ЕУ стандардите, со посебен фокус на функцијата и надлежностите на ФРОНТЕКС, како најважно европско тело за промовирање, координација и развој на европскиот систем за управување со границата.

**Клучни зборови:** Гранично управување, гранична контрола, политика, ЕУ *acquis*, стандарди, систем, договор.

**ABSTRACT:** One of the priorities of the Republic of Macedonia as well as the Western Balkan countries is to join the European family, through integration and EU membership. The way in which our country is moving in the process of European integration, has some oscillations, if considered official assessments and findings of the European Commission, in particular through the prism of obtaining candidate status and recommendations for starting accession negotiations which even after a few years have not effected in getting a start date. Since this topic has been continuously present in the professional and general public, it seems that relevance of the issues related to that process has not been reduced. Numerous analyzes show that the attention is mostly focused on the "burning" issues and topics, which simultaneously affect most of the people: human rights, justice, home affairs, environment protection as well as border management. At the time when the movement of people from one country to another, is imperative for personal, professional and business advancement and modern functioning in all living areas, where modern vehicles provide fast and affordable travel of people for tourism purposes, great attention is inevitably paid to regulation of this field.

Hence, this paper will try to stress the importance of a unified legislative framework at national level as a prerequisite for standardized integrated border management in line with the EU standards, with particular focus on the function and responsibilities of FRONTEX, as the most important European body for the promotion, coordination and development of a European border management system.

**Key words:** border management, border control, policy, EU *acquis*, standards, system, agreement.

## ВОВЕД

Граничното работење односно управувањето со границите е опфатено во областа Надворешни граници и граници на Шенген зоната во рамките на поглавјето 24 (Правда, слобода и безбедност) на законодавството на ЕУ.

Поглавјето 24 претставува клучна област која што ги инкорпорира правните прописи на ЕУ (*acquis communautaire* или само *acquis*<sup>24</sup>), кои што мора да бидат

---

<sup>24</sup> *Acquis* – француски термин кој означува стекната основа или придобивка. Во терминологијата на Унијата се користи да ги означи вкупните договорности во политичките и правните подрачја кои се "комунизирани" односно спаѓаат во надлежност на Заедницата/Унијата, а не и на нејзините држави-членки." - Бојчев, Д. Европска унија, МИ-АН, Скопје, 2007, стр.13

прифатени од страна на секоја земја-кандидат за членство. Всушност, *acquis* претставува клучна димензија во поглед на условите за стекнување на статус на кандидат за членство во ЕУ, како и за полноправното приклучување во ЕУ, односно тој "претставува централен поим и главен услов во којшто се сублимирани и копенхашките услови." [Вукадиновиќ, 2006.] Поглавјето 24 е дел од вкупно 35 поглавја, кои што ги опфаќаат обврските што земјите кандидати за членство мора да ги исполнат, како механизам за оценување на "способноста на државата да ги преземе обврските од членство"<sup>25</sup>. Покрај сферата на граничното управување, поглавјето 24 ги опфаќа и областите: миграции, азил, визна политика, судска соработка во кривични и граѓански предмети, полициска соработка и борба против организираниот криминал, борба против тероризам, борба против дрога, царинска соработка и фалсификување на евро.

Уште повеќе, стандардите пропишани со овие ЕУ прописи, мора да бидат приспособени и имплементирани во севкупниот административен, институционален и управувачки капацитет на секоја држава-кандидат за членство. Во насока на стандардизирање на постапките поврзани со граничното работење и управување со границите во сите земји-членки на ЕУ, постои сет на легислативни прописи кои што се имплементираат во нивните национални законодавства и во секојдневното работење.

Секако, нивото и обемот на нивната имплементација директно е условена од природата на предметните акти (примарно или секундарно законодавство, судските пресуди), значењето и намената за која што се донесени односно целта што треба да се постигне, но "запознавањето и прифаќањето на другите значајни компоненти на *acquis*, пред се ненормативниот дел и инпутот на Судот на правдата, се можеби потешкиот дел на задачата пред новите потенцијални членки на ЕУ." [Тасковска, 2004]

Нивната заедничка карактеристика е пред се, востановување на унифицирани и јасни правила за вршење на граничните проверки што ќе се однесуваат на секое лице кое што ги преминува границите, но и повеќе од тоа, воспоставување соодветни системи за управување со границите кои што ќе инкорпорираат стандарди и најдобри практики од аспект на регрутирање на службениците, обуки и опрема на персоналот, стандардизација на објектите во кои што се извршуваат овие активности, воспоставување меѓусебна соработка на национално и меѓудржавно ниво и слично.

---

<sup>25</sup> European Council, Conclusion of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993, Brussels: General Secretariat of the Council

## БАРАЊА НА ЕУ ACQUIS ЗА ОБЛАСТА НАДВОРЕШНИ ГРАНИЦИ И ГРАНИЦИ НА ШЕНГЕН ЗОНАТА

Креирањето на областа Правда, слобода и безбедност е втемелено во Договорот од Тампере(1999), како и во Хашката(2004) и Стокхолмската(2010) програма, што истовремено произлегува од одредбите на Договорот за функционирање на ЕУ, каде што во посебен дел под Наслов V се уредува ова поле<sup>26</sup>. Токму слободното движење на луѓе, кое што прилегува како едно од основните права на граѓаните на ЕУ, гарантирано со основачките договори, претставува основа за воспоставување на простор без "внатрешни граници" и создавање јасна легислативна рамка како предуслов за неговото функционирање, како и за управување со надворешните граници на Унијата, уредување на правилата за влез/излез и престој на странци (државјани на трети држави, нечленки на ЕУ) и водење заедничка политика за гранични проверки (вклучувајќи ги и визите), азил и миграции.

Барањата на ЕУ *acquis* во областа Надворешни граници и граници на Шенген зоната претставуваат механизам со кој се адресираат потребните критериуми и стандарди за земјите-членки на ЕУ (но и за кандидатите за членство), со цел унапредување на безбедноста на границите преку ефикасно спроведување на граничните контроли и истовремено олеснување на движењето на сите што имаат легитимен интерес за влез и престој на територијата на ЕУ.

Имајќи предвид дека укинувањето на внатрешните гранични контроли во шенгенскиот простор не смее да се одрази врз безбедноста на границите, за таа цел донесени се низа прописи кои што поблиску ги утврдуваат правилата за начинот и постапките за вршење на граничната контрола за различни категории лица, имплементирање на заедничките стандарди за опремување на граничните премини, управување со персоналот и меѓусебна соработка, особено на надворешните граници на ЕУ каде што притисокот на миграциските текови е најголем. Тоа е воедно и основа за имплементирање на заедничката политика на ЕУ за отсуство на контрола на внатрешните и на надворешните граници. Политиката на ЕУ во оваа област има за цел интегрирано управување со надворешните граници што ќе обезбеди унифицирано и високо ниво на контрола и надзор на движењето на лицата, што е неопходно за слободно движење на лица во рамките на ЕУ, што воедно претставува една од основните компоненти на областа Правда, слобода и безбедност.

---

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>

Стокхолмската програма (2010-2014)<sup>27</sup> претставува петгодишен план на ЕУ со стратешки насоки за соработка на полето Правда, слобода и безбедност и за заштита на граѓанските права, донесена согласно обврската утврдена во Договорот за функционирање на ЕУ. Правдата, безбедноста, солидарноста, како и европската одговорност претставуваат приоритети на ЕК од аспект на правата на граѓаните на ЕУ. Соработката и заедничката безбедносна стратегија се неопходни за ефикасно справување со современите предизвици како што се: тероризам, организираниот криминал и илегалната миграција.

Во таа насока, интегрираното гранично управување е утврдено како механизам за олеснување на пристапот во ЕУ за сите кои што имаат легитимен интерес за тоа и воедно овозможува гаранција за безбедност на граѓаните на ЕУ.

Акцискиот план за спроведување на Стокхолмската програма во оваа област предвидува низа мерки, и тоа: изменување на Регулативата за Фронтекс (Европска агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите членки на ЕУ<sup>28</sup>) и воспоставување регионални/специјализирани канцеларии, изменување на Шенгенскиот граничен кодекс,<sup>29</sup> воспоставување Систем за влез-излез (Entry/Exit System - EES) и Програма за регистрирање на патници (Registered Traveller Programme - RTP), развивање на Еуросур (European external border surveillance system - EUROSUR), усвојување на насоки за царинска контрола од аспект на безбедност на производите, развој и оперативност на СИС 2 (Schengen Information System – second generation - SIS II). Акцискиот план предвидува обврска на ЕК за изготвување на извештаи за унапредување на соработката, координацијата, интеграцијата и рационализацијата на различните видови на проверки на надворешните граници, како и планови за долгорочен развој на Фронтекс, вклучително и можност за креирање на Европскиот систем на гранични службеници, развивање на концепт на анализа на ризик преку користење на системот на Заедницата за управување со ризик (Community Risk Management System - CRMS) и зајакнување на соработка на пристаништата, аеродромите и копнените граници за сите прашања од значење за управување со надворешните граници.

---

<sup>27</sup> European Council: The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C/ 115/01)

<sup>28</sup> The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex); <http://www.frontex.europa.eu/>

<sup>29</sup> Регулативата (ЕЗ) бр. 562/2006 на Европскиот Парламент и Советот на Европа за правилата кои го уредуваат начинот на движењето на лица преку границите (Шенгенски граничен кодекс), од 15.03.2006 година (Службен весник на Европската унија, OJL 105 од 13.04.2006)

Имајќи го предвид горенаведеното, слободно може да се каже дека областа Надворешни граници и граници на Шенген зоната опфаќа широк спектар на прописи, чии што осврт побарува поопширна анализа, а во овој труд фокусот ќе биде ставен на документот Шенгенскиот граничен кодекс, како основен документ за граничното работење на земјите членки на ЕУ и на функцијата и надлежностите на Фронтекс, како најважно европско тело за промовирање, координација и развој на европскиот систем за управување со границите.

## ШЕНГЕНСКИ ГРАНИЧЕН КОДЕКС

Шенгенскиот граничен кодекс претставува основен и сеопфатен акт од сферата на граничното работење. Генерално, прописот предвидува отсуство на гранична контрола на внатрешните граници на ЕУ, овозможувајќи слободно движење на државјаните на ЕУ и на членовите на нивните семејства и ги утврдува правилата за гранична контрола на други лица кои ги преминуваат надворешните граници на ЕУ. Шенгенскиот граничен кодекс (во натамошен текст – ШГК) содржи единствен сет на заедничките правила за вршење на граничните проверки на лица, со посебен акцент на условите за влез и престој во Шенген зоната, одбивање на влез, ублажување на режимот на граничните проверки, минималните и деталните гранични проверки на лица, вршење на граничен надзор, распоредување на обучен персонал, посебни правила за проверки на определени категории лица, преминување на внатрешните граници, условите и начинот на повторно привремено воведување на граничните контроли на внатрешните граници и соработка меѓу земјите-членки.

Составен дел на законодавството на ЕУ, кога е во прашање уредување на граничното работење е Шенгенскиот прирачник, донесен како Препорака на Комисијата од 6 ноември 2006 година за воспоставување на заедничкиот “Практичен прирачник за граничните служби (Шенгенски прирачник) за употреба од страна на надлежните органи на земјите членки, кога извршуваат гранична контрола врз лица (C(2006)5186 final). Шенгенскиот прирачник има за цел имплементирање на одредбите на Шенгенскиот граничен кодекс, на еднообразен начин од страна на сите национални служби за гранична контрола на ниво на ЕУ. Тој претставува специфична и корисна алатка за секојдневното работење на граничните службеници и се препорачува неговото користење за обука на персоналот кој работи на контрола на границата. Шенгенскиот прирачник ги содржи насоките, најдобрата пракса и препораките за вршење на граничната контрола и воедно подетално ги разработува одредбите од Шенгенскиот граничен кодекс со корисни информации, совети и примери од пракса што можат да им помогнат на граничните службеници за правилно спроведување на граничните проверки

а во насока на донесување исправни одлуки.

Основен документ со кој се уредува областа на граничното работење во Република Македонија е Законот за гранична контрола (Сл.весник на РМ 171/2010). Тој ги уредува граничната контрола (гранични проверки и граничен надзор), надлежностите на полицијата во внатрешноста, соработката меѓу државните органи кои имаат надлежност во граничното управување и меѓународната полициска соработка. Законот содржи и одредба за преминување на внатрешните граници, што ќе се применува по влегувањето во шенгенската зона. Законот начелно е во голема мерка усогласен со Шенгенскиот граничен кодекс, со исклучок на делот на условите за влез и одбивање на влез кој што е опфатен во Законот за странците (Сл.весник на РМ 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010 и 158/2011).

Подетално разработување на одредбите од Законот за гранична контрола, а кои што се поврзани со шенгенското *acquis*, извршено е со подзаконските акти, и тоа: Правилник за начинот на преминување на внатрешната граница (Сл. весник на РМ 162/2011), Правилник за формата и содржината на штембилот за влез и излез од Република Македонија и начинот и постапката на неговото втиснување и употреба (Сл. весник на РМ 46/2012 - усогласување со Анекс 4 од ШГК), Правилник за начин на извршување на гранични проверки и граничен надзор (Сл.весник на РМ 75/2012 - усогласување со анексите 2, 6 и 7 од ШГК) и Правилник за обликот, содржината и начинот за поставување на гранични табли, ознаки и друга сигнализација (Сл.весник на РМ 85/2012 - усогласување со Анекс 3 од ШГК).

Законот за гранична контрола заедно со наведените подзаконски прописи, во најголемиот дел е хармонизиран со ШГК, но, за целосна усогласеност потребно е дополнително внесување на определени дефиниции содржани во ШГК, уредување на начинот на вршење на граничните проверки на државјани на трети земји кои го уживаат правото на слободно движење во Заедницата и правата на членовите на нивните семејства, утврдување на претпоставките за исполнувањето на условите за времетраењето на престојот доколку на патната исправа на државјанин на трета земја нема влезен печат, натамошно доуредување на процедурата за повторно воведување на граничната контрола на внатрешните граници и овозможување на склучување на билатерални договори за блокирање на сообраќај при вршење на гранични проверки во патниот сообраќај.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Предвидено и со Националната програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2013, стр.347;

<http://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarrativenDel.pdf>

Друг релевантен документ во оваа област е Законот за странците (со кој што се уредени условите за влез, одбивање на влез на странци и обврските на превозниците), како и подзаконскиот пропис - Правилник за странците (Сл.весник на РМ 27/08, 6/09, 134/09, 80/10 и 111/10), што подетлавно ги разработува овие прашања. Со цел усогласување со Шенгенскиот прирачник, во 2009 година донесен е документ Стандардни оперативни процедури за надзор на државната граница.<sup>31</sup> Анализата на наведените прописи покажува дека условите за влез и одбивање на влез не се усогласени со стандардите и постапката определена со ШГК што укажува на потребата од измена и дополнување на Законот за странците како и измени на Правилникот за странците особено во делот на пропишување на образец-решение за одбивање на влез согласно Анекс 5 од ШГК.

Имајќи предвид дека (само) легислативни измени не се доволни за ефикасно спроведување на пропишаните стандарди и со цел ефективно среднорочно планирање на развојот на граничната полиција во поглед на усогласување со легислативата и стандардите на ЕУ од аспект на хармонизирање на националното законодавство, управување со персоналот, спроведување на обуките, модернизирање на опремата и натамошен развој на меѓународната и интерресорска соработка, се чини оправдана потребата од донесување на сеопфатен документ Стратегија за развој на граничната полиција со Акциски план за имплементација на утврдените мерки и активности во Стратегијата.<sup>32</sup> Секако, овие документи би требало да содржат прецизни (но, реални и одржливи) рокови, точно утврдени субјекти надлежни и одговорни за реализација на планираните мерки и проценка на потребните финансиски сретства за имплементација на Акцискиот план.

## **УЛОГАТА НА ФРОНТЕКС ВО СИТЕМОТ НА ГРАНИЧНАТА БЕЗБЕДНОСТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Имајќи го во предвид фактот што ефикасната контрола на заедничките надворешни граници на ЕУ е од круцијално значење за сите земји членки, со посебен пропис на Советот на ЕУ, основана е Европската агенција за управување на оперативаната соработка на надворешни граници на земјите членки на Европска унија

<sup>31</sup> Национална програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2009, стр.270;

Извор: <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControllID=Npaalzvestai.ascx>

<sup>32</sup> Национална програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2013, стр.347;



(ФРОНТЕКС)<sup>33</sup>. Наведениот пропис подоцна е дополнет со Регулативата на Европскиот парламент и Советот број 863/2007 од 11.07.2007 за воспоставување на механизам за креирање на граничните тимови за брза интервенција (Rapid Border Intervention Teams - RABITs) и за уредување на обврските и овластувањата на ангажираните службеници од други држави, како и со последната измена донесена во 2011 година<sup>34</sup>, со која што се дополнително разработени надлежностите и целите на Агенцијата (пред се во поглед на почитувањето на човековите права, менаџирање на техничката опрема, развивање на анализа на ризик и др.) Седиштето на Фронтекс е во Варшава, Полска, согласно Одлуката на Советот број 2005/358/ЕС од 26.04.2005. Движењето на буџетските сретсва кои што секоја година се утврдуваат со цел ефикасно извршување на функциите на Фронтекс, дополнително го отсликуваат значењето и развојот на ова тело. Имено, во годината на основањето буџетот изнесувал околу 5 милиони евра, а пропорционално со зголемување на активностите и надлежностите на Фронтекс, сретствата постојано се зголемувале во сите наредни години, во 2008 – околу 70 милиони евра, и од 2009 година до сега, обемот на финансиските сретсва е нешто помал од 90 милиони евра.<sup>35</sup> Најголемиот дел е наменет на оперативните активности на Агенцијата.

Целта на воспоставување на специјализирана агенција на ЕУ и на донесувањето на прописите со кои што формално-правно ќе се уреди работата на ова тело, во прв ред беше подобрување на координација на оперативната соработка меѓу земјите-членки во делот на управување со надворешните граници и воедно олеснување на примената на постоечките и идните мерки на ЕУ на ова поле. Притоа, одговорноста за контрола и надзор на надворешните граници останува на земјите-членки, а Фронтекс има надлежност во промовирање, координирање и развивање на системот на европското интегрирано гранично управување низ неколку сфери на делување уредени со наведените регулативи: организирање заеднички операции на море, копно и во воздух со употреба на ресурсите на земјите-членки, развивање на заедничките стандарди за обука за основно, средно и високо ниво за граничните службеници, изготвување на анализа на ризик и доставување до земјите-членки, истражување со цел приближување на технолошкиот напредок и потребите на субјектите за гранична контрола, креирање

<sup>33</sup> Регулатива број 2007/2004 за воспоставување на Европската агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите-членки на ЕУ, од 26.10.2004 година, објавена во Службен весник на ЕУ, OJ L 349/25.11.2004.

<sup>34</sup> Регулатива(ЕУ) број 1168/2011 на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2011 за изменување на Регулативата на Советот (ЕС) број 2007/2004 за воспоставување на Европската агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите-членки на ЕУ, OJ L 304/22.11.2011

<sup>35</sup> Извор: [http://www.notre-europe.eu/media/4\\_Frontex\\_key\\_figures.pdf](http://www.notre-europe.eu/media/4_Frontex_key_figures.pdf) (пристапено во април 2013)

на заеднички ресурси во вид на Европски тим на граничните службеници и менаџирање на опремата што би се користела во евентуалните кризни ситуации на надворешните граници, асистирање на земјите-членки во заедничките операции за враќање на странци кои што илегално престојуваат во ЕУ, развивање на информатички систем за размена на информации помеѓу граничните служби вклучувајќи ја и Мрежата за информации и координација и Европскиот систем за граничен надзор, развивање соработка со ЕУ партнерите вклучени во развојот на областа Правда, слобода и безбедност и со граничните служби на трети држави.

Во своето делување, Фронтекс остварува блиска соработка со другите субјекти на ЕУ, што имаат надлежност во сферата на Правда, слобода и безбедност, како што се: EUROPOL, EUROJUST, Fundamental Rights Agency (FRA), OLAF (European Anti-Fraud Office), CEPOL (European Police Academy) и други. Фронтекс посветува посебно внимание на воспоставување и развивање соработка со “трети држави” (држави кои не се членки на ЕУ и на шенгенската зона), особено доколку тие држави се идентификувани како извори или транзитни рути на илегална миграција. Согласно функционалната поставеност и делокругот на работењето на Фронтекс, втемелена во Регулатива за неговото основање, во член 14 предвидена е можност, преку склучување на договори за соработка со трети држави, да се овозможи олеснување на оперативната соработка со трети држави и соработка со надлежните служби на тие држави, во рамките на политиката на Европска унија за надворешни односи. Во овој контекст, соработката со трети држави е важен елемент на пан-европскиот модел за интегрирана гранична безбедност вклучувајќи ги и заедничките активности. Притоа, воспоставување на соработката со земји-кандидати за членство во Европска унија е од највисок приоритет за Фронтекс.

Во тој контекст и имајќи ја предвид отпочнатата постапка за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ, како и потребата од усогласување на работењето на граничната полиција согласно меѓународните стандарди како и земајќи ги предвид сите сегменти на работењето на Фронтекс во дефинираната соработка со трети држави, произлезе потребата од воспоставување соработка меѓу надлежните институции во Република Македонија (Министерство за внатрешни работи односно Гранична полиција како одговорна служба за вршење гранични проверки и граничен надзор) и Фронтекс.

Во 2009 година склучен е Работниот договор за воспоставување на оперативната соработка меѓу Министерството за внатрешни работи и Фронтекс<sup>36</sup>, што

---

<sup>36</sup> Национална програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2010, стр.287;

претставува добра основа за спроведување интензивна соработка во повеќе области и тоа: учество во различни видови обуки, размена на информации и податоци преку Националниот координативен центар за гранично управување и учество на претставниците на граничната полиција во заедничките операции на Фронтекс.<sup>37</sup> Континуитет во добрата соработка со Фронтекс е нотирана и во Извештајот на ЕК за 2012 година.

Воспоставувањето на соработката со Фронтекс, несомнено претставува чекор напред во поглед на зајакнувањето на капацитетите на Република Македонија во областа на граничното работење, пред се во доменот на основната обука која на ниво на Европска унија ја креира Фронтекс, како и од аспект на борбата против илегалната миграција и прекуграничниот криминал. Потенцијалите и оперативните капацитети на Фронтекс и во иднина би требало максимално да се користат, како од гледна точка на зајакнување на националните капацитети за граничното управување, така и во насока на полесно имплементирање на ЕУ стандардите и идно приклучување кон ЕУ и Шенген.

## ПРИКЛУЧУВАЊЕ КОН ШЕНГЕНСКИОТ ПРОСТОР КАКО ФИНАЛНА ФАЗА ВО ЕВРОИНТЕГРАЦИСКИОТ ПРОЦЕС

Досегашните евроинтегративни процеси покажале дека процесот на усогласување на националните законодавства на земјите кандидати за членство со законодавството на ЕУ претрпувал промени од различен вид, во најголем дел поради динамиката на донесување нова и изменување на постојната легислатива, но и од аспект на нивото и степенот на нивната имплементација во засегнатите држави-кандидати за членство. Еден од показателите е и досегашното одложено приклучување кон шенгенската зона, откако земјите ќе станат членки на ЕУ. Спецификите и комплексноста на вклучување на една држава во шенгенскиот простор, дефиниран како "област без внатрешни граници, во која што граѓаните, многу од нив недржавјани на ЕУ, деловни луѓе и туристи можат слободно да циркулираат без да бидат подложени на гранични проверки"<sup>38</sup> пројавува долготрајни, темелни и релативно скапи инвестиции од многу аспекти.

Воспоставувањето на шенгенската зона, која што постепено се развиваше од потпишувањето на Шенгенскиот договор во 1985 година и склучување на Шенгенската конвенција во 1990 година, и која што денес ги вклучува речиси сите земји членки на ЕУ и неколку други држави, не случајно се смета за најголемото достигнување во развојот

Извор: <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControlID=Npaalzvestai.ascx>

<sup>37</sup> Национална програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2012, стр.365;

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm)

на ЕУ. Покрај бројните предуслови од административен, легислативен и технички карактер, земјите мора да демонстрираат подготвеност и да покажат капацитет да:

- Преземат одговорност за контрола на надворешните граници во име на други Шенген држави и за издавање еднообразни Шенген визи,
- Ефикасно соработуваат со органите за спроведување на закон во други Шенген држави, со цел одржување високо ниво на безбедност, кога граничната контрола меѓу Шенген државите ќе биде укината,
- Применуваат заеднички сет на шенгенските правила (тнр. Шенгенското *acquis*), како што се контрола на копнените, морските и на воздушните граници (аеродроми), издавање визи, полициска соработка и заштита на лични податоци,
- Се поврзат и да го користат Шенгенскиот информациски систем - SIS.<sup>39</sup>

Проценката на степенот на исполнување на потребните критериуми, се спроведува преку посебен механизам, тнр. Шенгенска евалуација, што се реализира од страна на посебно назначени експерти и работни групи утврдени од ЕК. Но, тоа е посебна процедура која што бара посебна анализа а имајќи предвид дека основано може да се очекува дека Република Македонија ќе биде подложена на овие процеси паралелно со преговори за пристапување, уште сега треба да се започне со постапките за самоевалуација и приспособување на националните капацитети.

Тежината на стриктните правила, критериумите и стандардите кои што мора да се исполнат, го потврдува и примерот со Бугарија и Романија, кои што и по шестгодишното членство во ЕУ сеуште не ги исполнуваат потребните услови за приклучување кон Шенгенската зона.<sup>40</sup>

За очекување е дека, по искуството со Романија и Бугарија, ЕК ќе биде многу попретпазлива во однос на исполнување на овие критериуми за следниот циклус на држави за приклучување кон ЕУ. Се претпоставува дека следни држави кандидати за членство ќе треба со завршување на преговорите да ги исполнат и условите за Шенгенската зона, со што приклучување кон Шенгенската област значително би се поедноставило, без опасност од неопределено пролонгирање на тој период, "олабавување" во имплементација на стандардите за граничното работење и во крајна линија, (по)низок степен на учество во одржување на потребното ниво на безбедноста на границите на ЕУ. Имајќи го предвид фактот што шенгенското *acquis* претставува најдетално разработена политика на ЕУ во областа Правда, слобода и безбедност, за новите држави членки најголемиот дел на Шенгенското *acquis* се спроведува врз основа

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm)

<sup>40</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/135901.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/135901.pdf)

на посебна Одлука на Советот која што се донесува по пристапувањето.

Надлежните институции во Република Македонија се наполно свесни за одговорната задача што стои пред нас во контекст на усогласување со шенгенското законодавство. Националната програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2010, бележи податок дека е донесен “Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации, кој претставува базичен документ врз основа на кој во нареден неколкугодишен период ќе бидат преземени соодветни мерки и активности како од законодавен, така и од институционален карактер, со што ќе се изврши имплементација на релевантното шенгенско законодавство.”<sup>41</sup>

## НОВИОТ ПРИСТАП НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА ЗА ПОГЛАВЈЕТО 24 И ОДГОВОР НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Поучена од искуството од преговорите за членство во претходните циклуси, а особено со Република Хрватска, ЕК зазема став дека во иднина поглавјето 24 (заедно со поглавјето 23 Правосудство и фундаментални права) ќе бидат области со кои ќе се отпочнуваат и ќе се затвораат преговорите. “Заради тоа, Комисијата ќе предложи нов пристап во однос на прашањата поврзани со правосудството и фундаменталните права и правда и внатрешни работи. Тие треба да бидат опфатени во раниот пристапен период а поглавјата соодветно ќе се отвараат врз база на акциски планови, бидејќи истите бараат воспоставена издржана евиденција. Комисијата редовно ќе известува, за сите фази на процесот, за постигнатиот напредок во овие области заедно со одредниците дефинирани во овие акциски планови, и по потреба со мерки за корекција.”<sup>42</sup> Тој твр. “новиот пристап на ЕК во водење преговори за членство” и донесе извесно престојување и на нашата државата и фокусирање на расположивите капацитети кон приоритетно исполнување на потребните стандарди и критериуми, токму во овие поглавја. Но, мора да се спомене дека особено поглавјето 24 отсекогаш важеше за најкомплексно од аспект на хармонизација на законодавството и за имплементација на критериумите во практичното работење на земјите-кандидати за членство.

Имајќи предвид дека политиките на ЕУ имаат првенствена цел да ја одржат целината на Унијата и натаму да се развиваат во доменот на правдата, слободата и безбедноста вклучително во сите области што се опфатени во ова поглавје, земјите

<sup>41</sup> <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControlID=Npaalzvestai.ascx>

<sup>42</sup> Извештај на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот – Стратегија за проширување и главните предизвици 2011-2012, стр.5; достапно на:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/strategy\\_paper\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf)

кандидати за членство (како и постојните земји членки на ЕУ) мора да поседуваат соодветен капацитет за имплементација на растечкиот корпус на релевантните правила. Ангажманот на секоја држава кандидат за членство па и Република Македонија, покренува максимално користење на сите расположиви капацитети, со цел достигнување на поставените цели и вградување на потребните стандарди.

Досегашното проширување на ЕУ покажува дека Унијата е се посложена а ЕУ *acquis* е пообемно од било кога. Заострување на мерилата за имплементација на утврдените критериуми за членство укажува дека преговорите и подготовките на државите во таа насока, ќе бидат значително посложени, што не остава дилема во поглед на напорите кои ќе треба да се вложат од страна на земјите-кандидати за членство, во претстојниот период. Но, тоа треба да биде и поттик повеќе за нас да ги спрегнеме сите сили во завршување на реформските процеси и исполнување на сите потребни критериуми.

Во период до зачленување на Република Македонија во ЕУ, државата има обврска да изврши хармонизација на националното законодавство со правото на ЕУ, односно со севкупното *acquis*, што истовремено на редовна основа се оценува во рамките на годишните извештаи на Европската Комисија, за напредокот на земјата во процесот на евроинтеграцијата. Европската Комисија преку постојан мониторинг и придонесот што го подготвуваат и доставуваат надлежните институции во државата, го оценува степенот на усогласеност на националната легислатива, но и ефективност во имплементација на пропишаните стандарди и критериуми. Покрај оценките, ЕК се произнесува и со забелешки и препораки за надминување на констатираните недостатоци, а со цел успешно исполнување на обврските што произлегуваат од членство.

Во табеларниот преглед, компаративно се прикажани генералните оценки за областа Надворешни граници и граници на Шенген зоната и констатираните недостатоци од извештаите за постигнатиот прогрес за 2011 и 2012 година, како и референтните точки содржани во документот Пристапно партнерство од 2008 година<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Одлука на Советот од 18 февруари 2008 за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ; достапно на:

<http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20 final%281%29.pdf>

<b>Поглавје 24 Правда, слобода и безбедност</b> <b>3.24.4 Надворешни граници и граници на Шенген зоната</b>		
<b>Пристапно партнерство од 2008 година (извадок од поглавјето 24)</b>	<b>Извештај на ЕК за напредокот за 2011</b> <u>Постигнат е добар напредок во оваа област. Генерално, подготовките во областа на надворешните граници и Шенген, се напреднати.</u>	<b>Извештај на ЕК за напредокот за 2012</b> <u>Забележан е добар напредок и подготовките на државата на ова поле се напреднати.</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Спроведување на Акцискиот план за интегрирано гранично управување,</li> <li>- Подготвување на главните бази на податоци за гранично управување и нивното поврзани,</li> <li>- Надградување на опремата за анализа на документи и надзор на границата,</li> <li>- Спроведување на Спогодбата за реадмисија помеѓу ЕК/Република Македонија и склучување спогодби за реадмисија со земјите на потекло на мигранти што транзитираат.</li> <li>- Усогласување на прописите за азил и странци со соодветното <i>acquis</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Сеуште недостасува соодветна техничка опременост и финансиски средства за граничната полиција,</li> <li>- Полициските станици за надзор на државната граница сеуште немаат пристап до централната база на податоци во Министерството.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Потребни се натамошни напори за доекипирање на Мобилната единица;</li> <li>- Потребни се значителни дополнителни напори за зајакнување на институционалните и функционалните капацитети на НКЦ_ГУ (и Националното советодаво тело), особено во делот за стратешкото планирање и управување со човечките ресурси.</li> </ul>

Табела 1: Главните барања од Пристапното партнерство и забелешките на ЕК во извештаите за напредокот за 2011 и 2012, за областа Надворешни граници и Шенген

Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА)<sup>44</sup> е сеопфатен долгорочен документ што се изготвува во насока на подготовки за

<sup>44</sup> Кратенка од англискиот назив на документот што го изготвуваат сите држави кандидати за членство: National Programme for the Adoption of the Acquis - NПАА

отворање на пристапните преговори, ја дефинира динамиката на усвојувањето на правото на ЕУ, ги утврдува соодветните политики, развојни, стратешки и реформски цели, структурите потребни за реализирање на поставените задачи, човечките и финансиските ресурси и роковите што треба да се реализираат со цел Република Македонија да ги исполни условите за членство во Унијата. НПАА во Република Македонија се изготвува од 2006 година при што секоја година се врши ревизија на документот и се планираат нови цели. Забелешките и препораките што ЕК ги нотира во своите редовни годишни извештаи, следствено се адресираат во секоја НПАА, одразувајќи ја свесноста за потребата од преземање конкретни чекори со цел нивното надминување. Поради својата комплексност и сеопфатност, НПАА не служи само за потребите на "отчет" пред Европската комисија, туку претставува корисна алатка и извор на информации за потребите на општеството во целина а особено за поедини гранки, како на пример стопанството.

Генерално, Националната програма за усвојување на правото на Европската унија ги содржи следните сегменти:

- утврдува детален план и распоред за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ (*acquis communautaire*) и ги определува надлежните институции и органи за негова подготовка и спроведување;
- става посебен акцент на административните структури за спроведување на законодавството како и за обезбедување на соодветен обучен кадар;
- опфаќа средства од буџетот и од фондовите за странска поддршка потребни за спроведување на предвидените задачи, како основа за натамошното стратешко планирање и за планирањето на Буџетот на Република Македонија и
- јасно ги утврдува временските рокови за усвојување на правото на ЕУ.<sup>45</sup>

Последната верзија на овој значаен документ е НПАА-ревизија 2013 година<sup>46</sup>, и како и сите претходни документи од овој вид, ги опфаќа, покрај прегледот на моменталната состојба во релевантните области, мерките и активностите што ќе се преземат во рамките на Политичките и Економските критериуми, Способноста да се преземат обврските од членство во ЕУ (со 32 посебни поглавја), Јакнење на административните капацитети, Подготовка на македонската верзија на *acquis* и Информирање и комуникација со јавноста.

<sup>45</sup> <http://www.sep.gov.mk/content/?id=13>

<sup>46</sup> <http://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarativenDel.pdf>



Во поглед на граничното работење, нотирано е донесување на подзаконските прописи со цел натамошно усогласување со Шенгенскиот граничен кодекс, преземање на надлежноста за следење на имплементација на Стратегијата и Акцискиот план за интегрирано гранично управување, донесување Стратешка анализа на ризик согласно стандардите на Фронтекс, формирање на Мобилната единица за борба против илегалната миграција во внатрешноста на државата, континуирано техничко опремување на граничната полиција и обуки на персоналот, реконструкција на објектите, информатичко поврзување на полициските станици со базата на податоци во Министерството за внатрешни работи и активностите поврзани со меѓународна соработка – изведување мешани патроли со службениците со соседните држави, учество во заеднички операции на регионално ниво. Се планира донесување нов Практичен прирачник - Стандардни оперативни процедури за гранична контрола со цел усогласување со препораките и најдобрата пракса за граничното работење утврдена со Шенгенскиот прирачник.

Посебен сет активности се планираат од страна на Националниот координативен центар за гранично управување, како одговор на забелешките на ЕК во Извештајот за 2012 година. Се планира и спроведување на Проект во рамките на ИПА 2010 – Натамошно јакнење на капацитети на полициската служба во областа на граничното управување, работа на полицијата во заедницата и борбата против организираниот криминал, кој што треба да отпочне во втората половина на 2013 година. Посебниот дел на Проектот што се однесува на унапредување на работата на граничната полиција и граничното управување, е наменет за “зајакнување на оперативните капацитети на граничната полиција за борба против трговија со луѓе, усвојување на антикорупциска програма, вршење проценка за потребниот број на полициски станици, оптимален број на полициските службеници и опрема, развивање на нов концепт и методологија за управување со ризици и усвојување на Наставната програма за обука на граничната полиција.”<sup>47</sup>

## ЗАКЛУЧОК

Моменталната состојба во која што се наоѓа процесот на евроинтеграција на Република Македонија, е предмет на анализа на Европската Комисија, а од официјалните изјави и коментари на високи европски преставници честопати се упатуваат пораки кон Р.Македонија, за фокусирање кон целосна имплементација на

---

<sup>47</sup> НПАА-ревизија 2013, стр.347; достапно на:

<http://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarativenDel.pdf>

европските стандарди како услов за безбедни граници и справување со предизвиците на денешнината и на иднината.<sup>48</sup>

Македонското законодавство во сферата на граничното управување сеуште не е во доволна мера усогласено со стандардите и политиките на Европската Унија. Спроведување реформи и трансформација на општеството во овој процес, се долготраен и комплексен процес.

Имајќи предвид дека државата е кандидат за членство во ЕУ веќе осма година, речиси е сигурно дека со иста енергија треба да се делува и на постапките за техничкото имплементирање на пропишаните стандарди, но и на задржување на мотивираноста и оптимизмот кај сите релевантни субјекти кои што имаат носечка улога во овој процес. Резултатите кои што се постигнуваат во овој процес, а кои што пред се се рефлектираат и валоризираат во добробит за граѓаните и го унапредуваат нивниот секојдневен живот, еднакво се важни и за странците кои што по разни основи воспоставуваат линкови и соработка со нашата држава. Заради тоа, ефектите што ги има од вградувањето на критериумите кои што на ист или многу сличен начин се применуваат и во државите членки на ЕУ, се повеќестрани и за нас, но и за засегнатите странски субјекти.

Несомнено дека државата мора да изнајде ефикасни начини и методологија за целосно вградување на утврдените европски стандарди во својата легислативна рамка, но уште е позначајно, тоа што ќе мора во пракса да покаже дека истите целосно ги имплементира. Квалитетот на спроведувањето на хармонизираните прописи директно е условен од градењето и одржувањето на неопходната административна инфраструктура, техничко-технолошка опременост, јасно зацртани планови и визии за целите што треба да се постигнат.

## БИБЛИОГРАФИЈА

1. Бојчев, Д. (2007) Европска унија, Скопје: МИ-АН,
2. Вукадиновиќ, Р. (2006) Право Европске уније, Крагујевац, стр.564
3. Тасковска, Д. (2004) Сонцето (о)станува ѕвезда – Македонија и Европска унија, Скопје, Правен факултет, стр.196
4. Национална програма за усвојување на правото на ЕУ – ревизија 2009, ревизија 2010, ревизија 2011, ревизија 2012 и ревизија 2013

---

<sup>48</sup> Од обраќањето на Хозе Мануел Баросо, Претседател на ЕК, по повод 10 години од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и Охридскиот рамковен договор, Охрид, 9 април 2011; Достапно на: [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/press\\_corner/barroso-speech-ohrid-09042011\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/press_corner/barroso-speech-ohrid-09042011_en.pdf)

## ЕУ ПРОПИСИ И ДОКУМЕНТИ

1. European Council: The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens (2010/C/ 115/01)
2. Регулатива (ЕЗ) бр. 562/2006 на Европскиот Парламент и Советот на Европа за правилата кои го уредуваат начинот на движењето на лица преку границите (Шенгенски граничен кодекс), од 15.03.2006 година, објавена во Службен весник на Европската унија, OJ L 105 од 13.04.2006
3. Регулатива број 2007/2004 за воспоставување на Европската агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите-членки на ЕУ, од 26.10.2004 година, објавена во Службен весник на ЕУ, OJ L 349/25.11.2004.
4. Регулатива(ЕУ) број 1168/2011 на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2011 за изменување на Регулативата на Советот (ЕС) број 2007/2004 за воспоставување на Европската агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите-членки на ЕУ, OJ L 304/22.11.2011
5. Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2012 година (достапен на: <http://www.sep.gov.mk/content/?id=96> )
6. Извештај на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот – Стратегија за проширување и главните предизвици 2011-2012
7. Одлука на Советот од 18 февруари 2008 за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. <http://www.sep.gov.mk/>
2. [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/)
3. <http://www.consilium.europa.eu>
4. <http://www.notre-europe.eu>
5. <http://www.frontex.europa.eu/>
6. <http://eur-lex.europa.eu>