

Универзитет св. „Кирил и Методиј“
Филозофски факултет – Скопје
Постдипломски студии по Европски студии за интеграција



- МАГИСТЕРСКИ ТРУД -

Тема:

**Безбедноста и слободата на движење на луѓе и имплементација на
Шенген стандардите во граничното управување**

Ментор:

проф. д-р Милева Ѓуровска

Изработил:

Дејан Симоноски 1700/04

Септември, 2017

Скопје

Посвета

Овој магистерски труд им го посветувам на моите деца Давор, Антонија и Луција.
Се надевам дека ова мое дело ќе ги поттикне на образование и ќе го следат примерот на својот татко дека во образованието треба да се чекори секогаш понатаму.

*- Образованието е тоа што останува откако
ќе заборавите сè што сте научиле во училиштето -*

Благодарност

Голема благодарност до мојата сопруга Лора заради целосната поддршка што ми ја даваше за време на изработката на магистерскиот труд. Без нејзината помош и одвоеното време за грижа на семејството, не ќе можев максимално да се посветам на изработката и завршување на овој магистерски труд.

Голема благодарност и до моите родители Лидија и Дончо, кои ме поддржуваа и ме мотивираа во текот на моето студирање, кои уште од мали нозе ме учеа никогаш на образованието да не гледам како на обврска, туку како на можност да се научи секогаш нешто ново, нешто значајно што ќе ми користи во текот на животот. Секогаш кога ќе застанев, тие беа тука да ме потсетат дека треба да продолжам и да го завршам тоа што одамна сум го започнал. Во оваа пригода им изразувам благодарност што ми ги овозможија сите услови за моето образование.

Исто така, не можам а да не ја споменам и да не ѝ искажам благодарност на мојата сестра Слаѓана за целокупната поддршка и мотивација што ми ја даваше сите овие изминати години додека го подготвував и го изработував овој магистерски труд.

Голема благодарност и до мојата менторка, проф. д-р Милева Ѓуровска, која во текот на изработката на трудот постојано ми даваше сугестии, совети и насоки во работењето, како и благодарност до професорите на постдипломски студии по Европски студии за интеграција и комуникации, кои беа вклучени во мојот личен развој и едукација, воведувајќи ме во сферата на науката и воопшто во научноистражувачката работа.

Комисија за оценка и одбрана

Ментор:

проф. д-р Милева Ѓуровска

Филозофски факултет – Скопје

Членови на комисијата:

проф д-р Билјана Ванковска

Филозофски факултет – Скопје

проф. д-р Марија Дракуловска Чукалевска

Филозофски факултет – Скопје

Студиска програма: Европски студии за интеграција

Изборна програма: Европска безбедност и надворешна политика

Датум на одбрана: _____

Датум на промоција: _____

Филозофски факултет, Скопје – Институт за социологија

БЕЗБЕДНОСТА И СЛОБОДАТА НА ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ШЕНГЕН СТАНДАРДИТЕ ВО ГРАНИЧНОТО УПРАВУВАЊЕ

„Внатрешната и надворешната безбеднос,

се две страни на еден ист медал“

- Pascal Fontaine

АПСТРАКТ

Едно од највпечатливите достигнувања на Европската Унија во текот на минатиот половина век беше формирање на голема област без граници „Шенген-зона“, во чии рамки луѓето слободно се движат, непопречувани од граничните контроли, а воедно беше создадена и единствена надворешна граница. Но за да можат граѓаните целосно да ја уживаат слободата на движење, ЕУ мора ефикасно да ја обезбедува својата надворешна граница и да има целосна контрола над неа. Безбедноста и слободата на движење на луѓето и ефикасното управување со границата се дел од прашањата што ги опфаќа овој магистерски труд, а кои можат да го предизвикаат еден истражувач да истражува токму на оваа тема.

Овој магистерски труд е составен од теоретски дел и од истражување. Теоретскиот дел започнува со дефинирање на граничната безбедност, анализа на развојот на слободата на движење на луѓето, шенген-стандардите во граничното управување, улогата на граничната полиција на РМ во системот на интегрирано гранично управување, институционалните проблеми со кои се соочува и реформските приоритети. Истражувањето има неколку цели. Да се согледа степенот на усогласеност на националната легислатива со севкупното шенгенско законодавство, да се согледаат динамиката и степенот на практична имплементација на шенген-стандардите во граничното управување на РМ и да се согледа дали досегашните спроведени шенген-стандарди за гранична контрола продуцираат ефикасен систем на гранична безбедност што овозможува брз и безбеден проток на лица и стоки преку државната граница и заштита од заканите за безбедноста како што се илегалната миграција, прекуграничниот криминал и тероризам, а како крајна цел е личната мотивација на истражувачот да истражува на оваа тема.

На крајот, добиените резултати се анализирани, дискутирани, даден е заклучок, како и препораки и најдобри практики за ефикасен граничен безбедносен систем на Република Македонија.

Клучни зборови: гранична безбедност, шенген-стандарди, гранична контрола, интегрирано гранично управување, слобода на движење на луѓе.

SECURITY AND FREEDOM OF MOVEMENT OF PERSONS AND IMPLEMENTATION OF SCHENGEN STANDARDS IN BORDER MANAGEMENT

" Internal security and external security
are two sides of the same coin "

- Pascal Fontaine

APSTRACT

One of the most striking achievements of the European Union over the last half century was the formation of a large area without borders "Schengen zone" within which people can move freely, unhampered by border controls and was also created and a single external border. But, to make citizens fully enjoy freedom of movement, the EU must effectively ensure its external border and have complete control over it. Security and freedom of movement of people, and efficient border management are some of the issues covered in this Master work, which may cause a researcher to investigate precisely this topic.

This master thesis consists of theoretical and research parts. The theoretical part begins with the definition of border security, analysis of the development of freedom of movement of people, Schengen standards in border management, the role of the border police of Republic of Macedonia in the system of integrated border management, institutional problems facing the reform priorities. The survey has several goals. To see the degree of compliance of national legislation with the overall Schengen legislation, to perceive the dynamics and the level of practical implementation of the Schengen standards in border management in the Republic of Macedonia and to see if the implemented Schengen standards for border control, produces an efficient system of border security which allows fast and safe movement of persons and goods across the border and protect against security threats such as illegal migration, cross-border crime and terrorism, and ultimately, a personal motivation for taking the researcher venture to speak openly and to explore this topic.

Finally, the results are analyzed, discussed, it is a conclusion, as well as recommendations and best practices for effective border security system of the Republic of Macedonia.

Keywords: Border security, Schengen standards, border control, integrated border management, freedom of movement of people.

СОДРЖИНА:

ВОВЕД.....	1
I. ТЕОРЕТСКИ ДЕЛ.....	5
1. ГРАНИЧНА БЕЗБЕДНОСТ.....	5
1.1. Управување со граници.....	7
1.2. Закани и предизвици.....	9
1.3. Стратегиски насоки за акција.....	10
2. СЛОБОДАТА НА ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕ.....	12
2.1. Историски развој на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес.....	13
2.1.2. Период на Договорот од Рим.....	13
2.1.3. Период на Шенгенскиот договор.....	14
2.1.4. Период на Договорот од Маастрихт.....	15
2.1.5. Период на Договорот од Амстердам.....	15
2.1.6. Период на Договорот од Лисабон.....	16
3. ШЕНГЕН-СТАНДАРДИ ВО ГРАНИЧНОТО УПРАВУВАЊЕ.....	17
3.1. Шенгенско законодавство „Schengen acquis“.....	18
3.2. Спроведување стандардизирани и унифицирани правила и процедури при вршење на граничната контрола на надворешните граници.....	19
3.3. Заедничка политика на визи, азил и миграции.....	20
3.4. Интегрирано гранично управување.....	23
3.5. Заеднички стандарди за обука, анализа на ризик и заеднички операции во рамките на соработката со FRONTEX – Европска агенција за гранична и крајбрежна стража.....	29
3.6. Демократска контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење и гарантирање на безбедноста и слободата на движење на луѓе.....	30
4. НАДЛЕЖНОСТ НА МВР НА РМ - ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЈА ВО СИСТЕМОТ НА ИНТЕГРИРАНО ГРАНИЧНО УПРАВУВАЊЕ.....	32
4.1. Организациска поставеност на Одделот за гранични работи и миграции во Министерството за внатрешни работи на Република Македонија.....	35
4.2. Реформите во граничната контрола како приоритет за интеграција и стабилност на Р Македонија.....	38
4.3. Законски регулативи во функција на имплементирање на реформите во граничното управување.....	40
4.4. Фази на интеграција на шенген-реформите во граничната полиција на РМ.....	41

5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВА ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....46

- 5.1. Слаба соработка, координираност и институционален јаз при размена на информации, искуства и практики.....48
- 5.2. Дефицит на демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ.....48
- 5.3. Степенот на усогласеност со шенген-законодавството и практична примена на шенген-стандардите и најдобрите практики во граничното управување.....48
- 5.4. Степен на обученост и професионалност на кадарот.....50
- 5.5. Проблеми при функционирање на стари материјално технички средства и опрема, информатички системи.....51
- 5.6 Степен на децентрализација во граничното работење, деполитизираност и корупција.....53

II. ИСТРАЖУВАЊЕ55

- 1. ОПШТЕСТВЕНА И НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО55
- 2. ФОРМУЛАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЧКИОТ ПРОБЛЕМ55
- 3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.56
- 4. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО57
 - 4.1. Научна цел57
 - 4.2. Методолошка цел57
 - 4.3. Практична цел.....57
- 5. ЗАДАЧИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО58
- 6. ХИПОТЕТСКА РАМКА.....59
- 7. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ60
- 8. ДИЗАЈН НА ПРИМЕРОК62
- 9. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО65
- 10. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ.....65
- 11. ЗАКЛУЧОК.....81
- 12. БИБЛИОГРАФИЈА90
- 13. ПРИЛОГ 1107
- 14. ПРЕПОРАКИ И НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ115

1. ВОВЕД

Слободата и безбедноста ги претставуваат двете страни на една иста паричка. Тоа значи дека безбедноста е неопходна за да се ужива во благодатот на слободата. Слободата и безбедноста се вредности што заземаат високо место во системот на вредности на Европејците и истовремено ги претставуваат темелите на Европската Унија. Луѓето во Европа очекуваат да живеат безбедно и да ја уживаат слободата на движење.

Ниеден друг регион во светот не може да се мери со достигнувањата на Европа во основање област без внатрешни граници „шенген-зона“ во чии рамки се обезбедува слободно движење на луѓе, непопречувани од вообичаените гранични формалности, а без притоа да се намали степенот на безбедноста.

Укинувањето на внатрешните гранични контроли им олеснува на граѓаните што го почитуваат законот слободно да се движат низ Европа. За жал, истите можности постојат и за криминалците и за терористите. Тероризмот, сајбер-криминалот, трговијата со дрога, оружје и луѓе се меѓу најочигледните примери за прекуграничен криминал. Со цел спречување на овие облици на криминал, Унијата развива заедничка политика во врска со гонењето и откривањето на сторителите на прекршоци и кривични дела на територијата на цела ЕУ. Ова овозможува криминалците да бидат гонети без разлика каде и да се наоѓаат во ЕУ и без разлика каде го направиле прекршокот или кривичното дело. Од истите причини, земјите членки имаат дополнителна одговорност да ја зголемат безбедноста на надворешните граници. Тоа се единствените места каде што постојат систематски гранични проверки за влез и излез од ЕУ. Надворешни граници не претставуваат само граничните премини, туку и меѓународните аеродроми, пристаништа и железнички станици, а кои претставуваат влезни точки во целата Европска Унија. Единствено Ирска од земјите членки на ЕУ (и Обединетото Кралство, пред БРЕГЗИТ) не ги применува шенгенските одредби за гранична контрола, таа и натаму го проверува идентитетот на секој што се пријавува за влез на нејзина територија (освен на оние што сообраќаат меѓу овие две земји). Меѓутоа, таа го почитува правото на државјаните на ЕУ да влезат и да живеат на нејзина територија. Секој што живее во ЕУ би требало да може да се движи слободно од една во друга земја, како и да избере каде сака да живее, без разлика дали е државјанин на земја членка или е легален мигрант од друга земја.

Но за да можат граѓаните целосно да ја уживаат слободата на движење, ЕУ мора ефикасно да ги обезбедува своите надворешни граници согласно со шенген-стандардите и да

има целосна контрола над нив. Шенген-стандардите за гранична контрола претставуваат заеднички дефинирани услови за преминување на надворешните граници на државите членки и унифицирани правила и процедури што ги применуваат државите членки заради контрола на лицата што ги преминуваат тие граници. Меѓутоа, секоја земја членка го задржува правото во секој момент да изврши легитимирање, проверка на идентитет на секое лице во шенген-зоната, а во исклучителни ситуации дури и повторно воведување гранични контроли на определено време и воведување визи за одредени државјани на трети земји во зависност од степенот на загрозување на слободата на движење на луѓето во рамките на шенген-зоната.

Ширењето на Европската Унија бара постојано размислување за тоа како надворешните граници на ЕУ можат најдобро да се заштитат од транснационалниот криминал, илегалната миграција, шверцот на стока, трговија со луѓе и шверцот на мигранти, нелегитимните баратели на азил, како и појавите на тероризам.

Приоритетните цели на ЕУ се ефективно управување со границите како и заштита на нејзините надворешни граници. Овие приоритети се остваруваат само со внатрешна соработка и координација меѓу сите државни органи што имаат надлежности на државната граница, како и со надлежните тела на соседните држави во системот на Интегрирано гранично управување.

Имајќи ја предвид определбата на Република Македонија за полноправно членство во ЕУ, а во тие рамки и исполнување на критериумот за гранична безбедност што ќе ја гарантира слободата на движење на луѓето, потребно е воспоставување на еден ефикасен систем на гранична безбедност во кој граничното работење ќе се одвива во согласност ЕУ-стандардите, преку спроведување на системот на Интегрирано гранично управување ИГУ, со цел брз и безбеден проток на лица и стоки преку државната граница согласно со шенген-стандардите и најдобрата практика. Континуирано материјално-техничко опремување и модернизација на полициските станици за гранични проверки и граничен надзор и докажаната важност на прекуграничната соработка со соседните држави.

Без оглед на тоа дали и кога Р Македонија ќе стане дел од ЕУ, потребата од познавање на институциите и телата надлежни за спроведување на граничната безбедност во ЕУ е од огромно значење за граничната полицијата на РМ, како надлежен субјект за обезбедување на отворени, но добро контролирани граници во системот на интегрирано гранично управување, од едноставна причина што Македонија се наоѓа во Европа, граничи со две членки на ЕУ и геополитички сме упатени секојдневно да соработуваме и да

комуницираме со институциите на ЕУ, а исто така и постепено ги исполнуваме условите и шенген-стандардите што се определени.

За Р Македонија како идна земја членка на Унијата и надворешна граница во шенген-зоната, исполнување на шенген-стандардите се клучни за воспоставување ефикасен систем за гранична безбедност согласно со европските стандарди. Министерството за внатрешни работи на Р Македонија – Гранична полиција, како еден од главните субјекти во системот на интегрирано гранично управување, во граничното работење веќе ги применува препораките и најдобрите практики согласно со Шенгенскиот каталог, со цел да обезбеди отворени, но безбедни граници, како и олеснување на протокот на лица и стоки преку државната граница.

Во таа насока се развива Интегрираното гранично управување и соработката меѓу МВР на РМ со FRONTEX – Европска агенција за гранична и крајбрежна стража. Обезбедувањето отворени, но безбедни граници и олеснувањето на протокот на лица и стоки преку државната граница е во надлежност на граничната полиција на Р Македонија, која во рамките на системот за Интегрираното гранично управување има цел имплементација на веќе прифатената најдобра практика и шенген-стандарди за гранична контрола.

Воспоставување на системот на Интегрирано гранично управување овозможи олеснување на протокот на лица и стоки преку државната граница, согласно со европските стандарди и најдобрата практика. Имплементацијата на мерките и активностите во системот на Интегрирано гранично управување врз основа на Стратегијата за интегрирано гранично управување и Националниот акционен план за интегрирано гранично управување, како и согласно со Шенген-прирачникот, овозможи да изгради систем што ќе развие база на податоци за справување со границата и нивна поврзаност во рамките на Информатичкиот систем за интегрирано гранично управување, со цел пристап и размена на информации меѓу државните органи што имаат надлежност во граничното управување. Со тоа се воспоставија организирани и координирани мерки на органите вклучени во Интегрираното гранично управување во надзорот на законитоста на влезот и излезот на лица, стоки и превозни средства, спречување и откривање на организираниот криминал, спречување и откривање на лица, сторители на кривични дела и сите видови шверц преку граничните премини, контрола и спречување на преносот на опасни материи и заразни болести што ги загрозуваат луѓето и стоките.¹

¹ Национална стратегија за развој на воспоставениот систем на Интегрирано гранично управување
http://www.igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/23022010_strategija_igu.pdf

Концептот за Интегрирано гранично управување (ИГУ), што го развива Република Македонија повеќе години, предвидува блиска соработка меѓу службите (интраагенциска), меѓуагенциска и меѓународна соработка. Трите столба на ИГУ (соработка и координација меѓу служби, меѓу агенции и меѓународна соработка) што се основа на концептот за ИГУ. Додека соработката меѓу службите ја опишува соработката и координацијата на различните нивоа од хиерархијата во рамките на една агенција или министерство, меѓуагенциската соработка се однесува на соработката и координацијата меѓу различни министерства и агенции, а меѓународната соработка вклучува соработка и координација со агенции и министерства од други држави или меѓународни организации.

Во овој труд е извршена анализа на слободата на движењето на луѓе, како една од четирите основни слободи на ЕУ, гледана низ призмата на граничната безбедност, како реалност и постојан предизвик за сите релевантни служби и агенции што се вклучени во системот на граничната безбедност, кои преку спроведување на концептот на интегрирано гранично управување (ИГУ) базиран врз соработка и координација, треба да се справат и да одговорат на сите безбедносни закани за слободата на движење и да *обезбедат отворени, но добро контролирани и безбедни граници*, согласно со *шенген-стандардите*.

Извршена е систематизација на сознанијата за предностите од практичната имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола во функција на градење ефикасен систем за гранична безбедност, кој во спрега со посебните цели на истражувањето дадоа еден увид во организациската поставеност на носителите на безбедносниот граничен систем во Република Македонија и на начинот на нивното функционирање и одговорности што ги имаат кон државата и граѓаните, како еден важен реформски приоритет.

Научното истражување дава приказ за состојбата во РМ во однос на подготвеноста и динамиката на имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола во функција на градење ефикасен систем за гранична безбедност во Република Македонија што ја гарантира безбедноста и слободата на движење на луѓето.

Дадени се препораки и најдобри практики за ефикасен граничен безбедносен систем на Република Македонија што обезбедува брз и безбеден проток на лица и возила преку државната граница и овозможува „отворени, но безбедни граници“.

Денес Р Македонија е кандидат за член на ЕУ. Интенција на сите граѓани на РМ и на сите фактори на политичкиот живот во земјава е РМ да стане во блиска иднина земја членка на ЕУ. Полека, но сигурно ги исполнуваме сите критериуми и услови што ги бара ЕУ. Покрај хармонизацијата на законите, исполнувањето на обврските што произлегуваат од

потпишаните договори и цела низа стандарди, веројатно најважен сегмент ќе биде и личната трансформација во начинот на размислување и начинот на однесување. Од нас зависи колку ќе успееме да се приспособиме кон новите стандарди и подготвеноста за новите предизвици. Факт е дека визниот режим многу не оддалечуваше од случувањата во Европа на социјален, културен, економски и друг план. Но со прифаќањето и исполнувањето на обврските, успеавме да се избориме за добивањето визна либерализација и укинување на визите за македонските граѓани, со што беше заокружена една важна етапа на патот кон ЕУ. Со укинувањето на визниот режим се отвораат повеќе можности за македонските граѓани за успех и докажувања на повеќе полиња. Р Македонија е под будното око на европските аналитичари и институции и секој потег, правилен или помалку правилен, соодветно се вреднува. Ова, пак, ни дава за право да веруваме дека сме на вистинскиот пат да ја достигнеме вистинската цел, а тоа е полноправно членство во ЕУ.

I. ТЕОРЕТСКИ ДЕЛ

1. ГРАНИЧНА БЕЗБЕДНОСТ

Слободата, безбедноста и правдата се темелни вредности на Европската Унија. Земјите членки на ЕУ цврсто се обврзуваат да ја почитуваат слободата на движење и владеење на правото што го поставува на дневен ред прашањето за безбедноста. Оттаму, земјите членки на ЕУ развија посериозен и посеопфатен пристап кон граничната безбедност и управувањето со границите на ЕУ.

Граничната безбедност на ЕУ е обврска на сите земји членки, а ефикасното гранично работење преку обезбедувањето на граничната безбедност дава значителен придонес во овозможувањето високо ниво на безбедност на граѓаните и слободата на движење.

Гранична безбедност претставува систем на мерки и активности што обезбедуваат заштита на границите од опасности и закани за безбедноста на државата и граѓаните. Воспоставување отворени, но контролирани и сигурни граници во согласност со утврдени стандарди со олеснување и забрзување на легитимното преминување на државната граница, а во исто време идентификација, детекција, превенција, спречување и постапување со илегалните активности, посебно оние прекугранични активности што содржат елементи на организиран криминал и ја загрозуваат безбедноста на граѓаните.

Ефикасна гранична безбедност се остварува преку реализација на повеќе мерки и активности, а притоа имајќи ги предвид следниве аспекти:

- потребата од хармонизација на правната рамка;
- натамошен развој на постојните процедури;
- човечки и технички капацитети;
- потребната инфраструктура и техничка поддршка;
- неопходните мерки за ефикасно управување и организација;
- обезбедување соодветен систем за комуникации и размена на информации.
- развивање на соработката во системот на ИГУ и релевантните полициски агенции и тела на ЕУ².

Европска стратегија за безбедност

Европската стратегија за безбедност е политички документ со наслов: *Безбедна Европа за подобар свет*. Стратегијата беше одобрена од Европскиот совет во Брисел на 12 декември 2003 година, а беше проектирана од високиот претставник на ЕУ за заедничка надворешна и безбедносна политика, Хавиер Солана. Со појавувањето на Европската безбедносна и одбранбена политика, првпат Европа формулира заедничка стратегија за безбедност. Оваа стратегија може да се смета на ниво каква што е Националната стратегија за безбедност на Соединетите Американски Држави. Стратегијата започнува со изјавата дека „Европа никогаш не била толку просперативна, безбедна ниту слободна“. Нејзиниот заклучок е дека Светот е полн со нови опасности и можности³. Покрај ова, треба да се истакне дека остварувањето безбедност за Европа во глобалниот свет, како мултилатералната соработка во рамките на Европа и пошироко треба да биде императив, бидејќи ниту една нација не е способна да се справи со денешните комплексни предизвици. Како таква, Европската стратегија за безбедност ги идентификува главните закани со кои треба да се справи ЕУ: тероризам, пролиферација (зголемување) на оружјето за масовно уништување, регионални конфликти, држави што не се под контрола на власта, илегална миграција, организиран и прекуграничен криминал.

Внатрешна безбедносна стратегија на Европската Унија

² Национална стратегија за развој на интегрираното гранично управување, 2015-2019

³ Европска безбедносна стратегија, Брисел, 12 декември 2003

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Европската стратегија во делот на внатрешна безбедност воспоставува европски безбедносен модел што ги интегрира активностите што се однесуваат на безбедносна и правосудна соработка, граничен менаџмент и цивилна заштита, со цел споделување на европските вредности и фундаменталните права. Во март 2010 година, под покровителство на шпанското претседателство со Унијата, европските лидери ја надополнија Европската безбедносна стратегија со нова, односно Внатрешна безбедносна стратегија. Ова го наметнува фактот дека надворешната и внатрешната безбедност се неизбежно поврзани.

Значи, со оваа внатрешна безбедносна стратегија, Европската Унија сака да ги смести европските граѓани во центарот на нејзините безбедносни политики, да ја препознае глобалната димензија од внатрешната безбедност и да усвои фундаментален превентивен пристап, имајќи ја предвид потребата од перманентно приспособување кон новите предизвици.⁴ На 22.11.2010 година беше донесен Акционен план за европска внатрешна безбедносна стратегија: Пет чекори кон побезбедна Европа.⁵

Внатрешната безбедност во заедничката област на слобода на движење овозможува и гарантира ниво на заштита што во областа на слобода на движење го уживаат физичките лица и тела, корпоративните субјекти, стоките и имотот од секаков вид, капиталот, давањето услуги и сите законски трговски трансакции, како и интелектуалните и уметничките имотни права против нападите врз нивните интереси или заканите за нивниот интегритет предизвикан од: (а) непридржување кон регулативи на Заедницата или кон национални прописи; и (б) криминал, тероризам, трговија со луѓе, криминал против деца, шверцување оружје, корупција и измама, како што се толкува во член 29 од Договорот за унијата, како и шверцување наркотични дроги.

1.1. Управување со граници

Активностите што ги спроведуваат државните органи што имаат надлежности во управувањето со граници, во согласност со законот, имаат цел: (а) да спроведат проверки и следење на границите (б) да соберат, да анализираат и да разменат секакви конкретни доверливи или општи информации што ќе ѝ овозможат на граничната полиција да го анализира ризикот дека лице, предмет или средство претставува закана за внатрешната

⁴ Внатрешна безбедносна стратегија на Европската Унија, Брисел, 23 февруари 2010
-<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10st05/st05842-re02.en10.pdf>

⁵ Акционен план за Европска внатрешна безбедносна стратегија: Пет чекори кон по безбедна Европа, Брисел, 22.11.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_en.pdf

безбедност на заедничката област на слобода на движење, закон или поредок или национална безбедност на државите, (в) да го анализираат развојот на закани за кои постои веројатност дека ќе влијаат врз безбедноста на границите и соодветно да ги утврдат приоритетите за акција од страна на граничната полиција; (г) да ги предвидат потребите во поглед на персонал и опрема за да се осигури безбедност на државните граници. Бројот и видот на субјектите во системот на управување со граници варира во зависност од домашните законодавства и националните потреби на државите.

Традиционално, стратешките цели во поглед на граничното управување на државно ниво лежат во заштитата на границите од закани за националната безбедност, националното стопанство и јавното здравје, но исто така и во спречувањето на прекугранични криминални активности и незаконски влез или излез од државата.

Во извршувањето на задачите што се однесуваат на управувањето со државните граници во секоја земја вклучени се разновидни актери. И покрај тоа што тие јасно имаат различен фокус, па според тоа и различни цели во зависност од нивните надлежности и овластувања, тие сите работат кон една заедничка цел. Граничните служби, вклучувајќи ги и службите за граничната полиција, како и царинските, ветеринарните и фитосанитарните инспекциски служби се најзначајните фактори во поглед на безбедноста. Граничните служби се должни да осигурат безбедност заштитувајќи го здравјето на луѓето, животните, растенијата и културното наследство. Со оглед на тоа дека потенцијалните закани се многубројни, неопходен е експедитивен и истовремено ефективен контролен систем, чие управување е комплексно. Од друга страна, зголемената меѓународна трговија и туризам, како и зголемувањето на културните и образовните размени доведуваат до тоа олеснувањето на законското движење на лица и стоки да биде исто така значајна стратешка цел на повеќето од земјите. Според тоа, граничните служби се принудени да воспостават рамнотежа меѓу стриктните контроли во врска со ризиците и целосно отворените граници.

Со цел да се урамнотежат овие двојни цели на модерното гранично управување – т.е. безбедност на границата и олеснето движење на лица и стоки – на еден ефективен и ефикасен начин, соодветната опрема и добро обучениот и мотивиран персонал се исто толку значајни како што е и солидната законска основа, јасната поделба на задачите и надлежностите, усогласените процеси и ефикасната размена на информации.

Имајќи ја предвид комплексноста на задачата, оваа соработка и координација не треба да се ограничи само на единиците во рамките на едно министерство или агенција, туку исто така треба да постои, како меѓу сите актери вклучени во граничното управување во една

одредена земја, така и на меѓународно ниво. Она што е најбитно е дека службите треба да сфатат дека имаат заеднички цели и задачи и дека нивните индивидуални цели може да се остварат само преку искрено комуницирање и заедничко работење.

Новите членки исто така се обврзуваат кон заедничките цели, како што се: заедничко признавање на судските одлуки, заедничка политика на азил и имиграција, како и зголемена соработка на судовите со полицијата. Со ова земјите членки ја потврдуваат довербата во нивното судство, граничната полиција и царината, а со тоа и довербата како кај своите граѓани, така и кај граѓаните во другите земји надвор од ЕУ.

1.2. Закани и предизвици

Земјите членки на ЕУ преземаат амбициозни и конкретни чекори во развојот на праведна, слободна и безбедна Европа, посебно со Лисабонскиот договор и програмата од Стокхолм преку:

- Поставување заеднички закани и предизвици,
- Поставување европска заедничка внатрешна и безбедносна политика,
- Дефинирање на европски безбедносен модел;

Заеднички закани: Главните предизвици за внатрешната безбедност на ЕУ:

- Тероризам во која било форма,
- Сериозен и организиран криминал,
- Сајбер-криминал,
- Прекуграничен криминал,
- Илегална миграција,
- Насилство,
- Природни и вештачки – создадени катастрофи,
- Други заеднички феномени

Одговор на предизвиците

За да се справат со сите феномени и предизвици, земјите членки имаат воспоставени свои поединечни национални безбедносни стратегии и политики. Во таа насока е и соработката со соседните држави, билатералната, како и мултилатералната.

Развиени се многубројни инструменти за олеснување на соработката, од кои најзначајни се:

- Анализа на идните ситуации и сценарија: антиципирање (предвидување) на заканата. Европол и другите ЕУ-агенции прават редовни процени на заканите.
- Адекватен одговор: планирање, координација и справување со последиците,
- Алатки базирани врз заемно препознавање, размена на информации и помагање во заеднички истраги и операции,
- Механизам за евалуација заради процена на ефективноста од работењето.

Европски безбедносен модел

Успехот што е направен до денес, на патот кон ефикасен и ефективен европски безбедносен модел, кој успешно се справува со сите безбедносни закани и гарантирање на слободата на движење на луѓе, го демонстрира прогресот во полето на правосудството, слободата и безбедноста на ЕУ.

Принципи

Луѓето во Европа, очекуваат да живеат безбедно и да ги уживаат слободите:

- Правда, слобода и безбедносни политики, кои ги почитуваат основните права, меѓународната заштита, правото на законот и приватноста,
- Заштита на сите граѓани, особено на оние најранливите што се жртви на криминалот,
- Транспарентност и одговорност во безбедносните политики,
- Дијалог во решавање конфликти и почитување на различностите,
- Интеграција и борба против криминалот,
- Солидарност меѓу земјите членки,
- Заемна доверба.

1.3. Стратегиски насоки за акција

Стратегиските насоки за акција водат кон обезбедување уживање на слободата на движење на луѓето, преку ефективна демократска и правна супервизија на безбедносните активности, операциска соработка, Интегрирано гранично управување (ИГУ), спроведување на Шенгенскиот договор и функционирањето на ФРОНТЕКС.

Стратегиските насоки за акција се насочени кон:

- Широк и јасен пристап на внатрешната безбедност,
- Обезбедување ефективна демократска и правна супервизија на безбедносните активности,
- Превенција и антиципација (предвидување), проактивен разузнавачки приод,
- Развој на јасен модел на размена на информации,
- Оперативска соработка,
- Судска соработка при криминални активности,
- Интегрирано гранично управување,
- Обврска за иновативност и обука,
- Надворешна димензија на внатрешната безбедност/соработка со трети земји,
- Флексибилност за приспособување кон идните предизвици.

Со оглед на својата природа, ЕУ е заедница каде што постои висок степен на отвореност кон државите што не се членки на ЕУ. Европските водачи не веруваат дека вистинскиот одговор на безбедносната ситуација е да се градат бариери на границите на ЕУ, а ЕУ да се претвори во тврдина. Тоа би им го одзело како на Европската Унија, така и на нејзините соседи, многуте вредни можности за прекугранична трговија и соработка.

Наместо тоа, ЕУ сака да создаде цврсти партнерства со сите свои соседи, Русија, Украина, Белорусија, Молдавија, Кавказот, земјите на Балканот, Северна Африка и Средниот Исток. Партнерството подразбира тесна соработка во борбата против тероризмот и организираниот криминал, помош за соседите на ЕУ во реформирањето на нивната полиција и судство, како и подобрувањето на управувањето со границите. На пример, вториот акционен план, Северна димензија (2004-2006 година), вклучува конкретни активности за спречување на трговијата со луѓе и дроги, како и за продлабочување на соработката меѓу чуварите на границите во Балтичкиот Регион и нивните колеги на Исток. Но партнерствата, исто така, значат дека најблиските соседи на Европската Унија ќе имаат полесен пристап до проширениот единствен пазар со 450 милиони потрошувачи. Тоа значи помош на соседите во подобрувањето на животниот стандард на нивните граѓани. Во исто време подразбира и поддршка на демократските институции и политичкиот плурализам во овие региони.

Почитувањето на човековите права сега е клучен дел во сите меѓународни договори што ги потпишува Европската Унија. Сето тоа помага во решавањето на проблемите со бегалците и барателите на азил во нивната земја. И како што ситуацијата се подобрува во

земјите што се соочуваат со проблеми, така нивните граѓани ќе имаат помала потреба да бегат и да се обидуваат да најдат подобар живот на други земји.

Во исто време Европската Унија се стреми да игра активна улога во управувањето со каква и да е криза во регионите надвор од нејзините граници. На пример, полициски службеници од земјите членки на ЕУ работат заедно во рамките на полициски мисии на ЕУ во кризни региони, со цел да ги обучуваат локалните полициски службеници во одржување на јавниот ред и мир, воспоставување дијалог со локалните власти, вршење гранични активности и управување со границите. Накратко, ЕУ верува дека важен начин да се осигурат слободата, правдата и безбедноста во рамките на нејзините граници е да ги извезе овие вредности во земјите надвор од нејзините граници. Да им даде една поширока меѓународна димензија на овие бенефиции и да се помогне во создавањето на еден поправеден, послободен и побезбеден свет.

2. СЛОБОДА НА ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕТО

Слободата не подразбира само можност за слободно движење, туку и одредени основна права, какви што се: правото на слобода и безбедност, правото на еднаквост пред законот и други права што им припаѓаат на сите оние што легално живеат во ЕУ. Земјите членки на ЕУ во областа на правдата и внатрешните работи го применуваат законодавството на ЕУ.

Тоа е засновано врз основните принципи: почитување на човековите права, транспарентност и добро владеење. Слободата на движење на луѓето во ЕУ подразбира граѓаните на земјите членки врз основа на важечки документ за идентификација (лична карта или пасош) слободно да патуваат во рамките на Унијата, и да се населат или да работат насекаде на територијата на Унијата, без систематска проверка на документите.

Слободата на движење е вградена во сите договори на ЕУ, но таа стана практична реалност дури со создавањето на шенген-зоната. Услови за влез во шенген-зоната се валиден патен документ за да се докаже оправданоста на целта и мотивот на патувањето, доволно парични средства за планираниот престој, а за одредени државјани на трети земји и важечка виза за влез во ЕУ. Правилата за добивање виза се усогласени и постои единствена листа на земји чии државјани треба да добијат виза за влез во ЕУ. Државјаните од трета земја треба да поседуваат важечки пасош и дозвола за престој издадена од некоја шенген-држава, и не им е потребна виза кога на кратки периоди патува во други шенген-држави.

Ова во значителна мера ги намалува бирократските пречки за членовите на

семејствата што не се државјани на ЕУ. Прашањата за имиграцијата и азил се однесуваат на развивањето и имплементацијата на заедничките координирани политики на ЕУ со цел да им се помогне на легалните доселеници успешно да живеат и да работат во Европа, и да се спречи нелегалното доселување и нелегалната миграција.

Со цел да се справат со сите феномени и да одговорат на предизвиците, земјите членки имаат воспоставено свои поединечни национални безбедносни стратегии и политики. Во таа насока е и соработката со соседните држави, билатералната, како и мултилатералната. Развиени се многубројни инструменти за олеснување на соработката.

2.1. Историски развој на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес

Во овој труд е дадена анализа на развојот на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес, почнувајќи од Договорот од Рим или Договорот од ЕЕЗ, Шенгенската спогодба, Мастришкиот, Амстердамскиот и Лисабонскиот договор. ЕУ преку усвојување серија мерки успеа да го реши проблемот, односно ги отстрани сите пречки што стоеја на патот на слободното движење на луѓето и притоа во исто време најде начин да ја подигне на повисоко ниво граничната безбедност на ЕУ и да обезбеди сигурен брз проток на луѓе преку надворешните граници преку FRONTEX – инструмент за полициска соработка што ги координира активностите на граничните служби, согласно со шенгенските стандарди и концептот на интегрирано гранично управување (ИГУ).

2.1.2. Период на Договорот од Рим – (Европска економска заедница)

Движечка сила на европската интеграција и една од фундаменталните цели во Спогодбата за основање на ЕЕЗ е остварувањето рамномерен стопански развој на државите членки и создавање заеднички пазар со слободен проток на луѓе, стока, капитал и услуги, како и координација и усогласување на различни политики.

Целта на овој Договор е јасно изразена во Преамбулата: *„воспоставување основа што ќе овозможи поблиска унија меѓу народите на Европа“*.⁶

⁶ Ѓуровска, М, Социологија на европското општество, стр. 29, Филозофски факултет, Скопје, 2011;

Иако Договорот имаше економска цел, сепак, неговите одредби беа особено поттикнувачки и малку по малку укажуваа на зголемување на нивната географска и професионална мобилност во рамките на Европската Унија. Сепак, Договорот од Рим овозможи слободно движење на стока, додека слободата на движење на луѓе, услуги и капитал подлежеа на многубројни бариери, и реално беа остварени многу подоцна кога всушност и се создадоа услови за тоа со потпишувањето на Шенгенската спогодба во 1985 година.

2.1.3. Период на Шенгенскиот договор

Во текот на 80-тите години на минатиот век, во рамките на ЕУ започна дебата за значењето на концептот на слободното движење на лица. Дел од земјите членки веруваа дека овој концепт треба да се применува само за граѓаните на ЕУ, што подразбираше задржување на внатрешните гранични проверки како начин за разликување на граѓаните на ЕУ од другите. Од друга страна, некои држави се залагаа за овозможување слободно движење за сите граѓани, што воедно би значело и крај за внатрешните проверки. Бидејќи ставовите на земјите членки драстично се разликуваа и во такви услови, практично беше невозможно да се изнајде заеднички договор, така што првично пет европски држави – Франција, Германија и земјите на Бенелукс го потпишаа првиот Договор во Шенген (Луксембург) за формирање територија без внатрешни граници, позната како шенген-зона.

Во меѓувреме шенген-зоната континуирано се ширеше и денес ги вклучува речиси сите земји членки на ЕУ, освен Ирска (и Обединетото Кралство пред БРЕГЗИТ), која во поглед на полициските и правосудните прашања соработува со земјите членки, но сè уште врши гранични контроли, односно е потребна важечка патна исправа кога се патува во Ирска. Од земјите што не се членки на ЕУ, а се вклучени во шенген-зоната, се Норвешка, Исланд, Швајцарија и Лихтенштајн.

Шенгенската спогодба претставува камен-темелник на Унијата без граници и претставува интегрален дел од договорите на ЕУ. Слободната циркулација на луѓе низ европскиот простор целосно реално се оствари во 1995 година, кога стапи во сила Конвенцијата за имплементација на Шенгенскиот договор (која беше потпишана во 1990 година), и конечно беа укинати проверките на внатрешните граници на државите потписнички и беше создадена надворешна граница. Државјаните од трети земји откако ќе остварат влез во една од државите на шенген-зоната, може слободно да патуваат во сите други земји без каква било дозвола, па дури и без пасош. Граничната безбедност на ЕУ е

обврска на сите земји членки, а ефикасното гранично работење дава значителен придонес во овозможувањето на слободата на движење на луѓето.

2.1.4. Период на Договорот од Мاستрихт

Слободата на движење што произлегува од единствениот пазар без граници со Договорот од Мастрихт или Договорот за ЕУ, стана фундаментално право на граѓаните на ЕУ. Овој договор ја воведе институцијата европското државјанство, со кое се надополнува националното и го прокламира слободното движење во ЕУ како основен елемент на тоа државјанство. Единствениот европски пазар без граници постои од 1 јануари 1993 година. Повеќето бариери – физички, процедурални, бирократски и трговски, кои најчесто ги затвараа луѓето зад националните, протекционистички сидови веќе не постојат, со што се шират можностите, искуствата и хоризонтите за слободно движење на луѓето.

Единствениот пазар е многу повеќе од само правила: тој е збир на комплексна економска, социјална, политичка и безбедносна динамика што влијае врз повеќето аспекти на живеењето на граѓаните на ЕУ. Од 1992 година со Договорот од Мастрихт, на Унијата ѝ беше доделена одговорност за соработка на граничната полиција и царинската служба, обединувањето и продлабочувањето на соработката на органите за спроведување на законот.

2.1.5. Период на Договорот од Амстердам

Целокупното законодавство на ЕУ има цел да ја олесни и да ја охрабри мобилноста, односно слободата на движење на луѓето. Луѓето што живеат во посиромашни региони едноставно имаат можност, шанса и права да побараат услови за подобар живот и работа, како и оние што сакат да напредуваат во кариерата и да го надградуваат своето образование во други членки на ЕУ. Слободата на движење на луѓе, кои ги гарантира единствениот пазар, како и сите други слободи, имаат потреба од правна заштита, најмногу поради тоа што доколку не се спроведува соодветна гранична контрола на внатрешните граници, ќе создаде нови можности за криминално дејствување на групи и поединци што на секој начин се обидуваат да ја злоупотребат слободата на движење на луѓето.

Затоа со Договорите од Мастрихт и Амстердам на земјите членки им беше дозволено да ја прошират соработката во областите што дотогаш беа во надлежност исклучиво на државата, правдата и спроведувањето на законот. Оваа меѓувладина соработка беше инкорпорирана во рамките на ЕУ во 1999 година со стапување во сила на Договорот од Амстердам. На средбата во Тампере во Финска во октомври 1999 година, политичките

лидери на земјите на ЕУ се согласија околу серија конкретни чекори што ги презедоа за создавање единствена „област на слобода, безбедност и правда“.

Практично, тоа подразбира тесна соработка меѓу националните гранични полициски сили, царината, службениците одговорни за имиграцијата, како и судовите. Во декември 2000 година шефовите на државите и владите на ЕУ ја потпишаа повелбата за основните права на Европската Унија. Во неа во еден единствен, лесно читлив текст се собрани сите лични, граѓански, политички и социјални права што им се гарантираат на европските граѓани. Концептот на европското државјанство е јасно дефиниран.

Проширувањето на ЕУ создава поширока област на стабилност и просперитет во Европа, област во која се гарантирани демократијата и владеењето на правото и каде што се почитуваат човековите права. Природно, луѓето од соседните региони, како и од подалеку, се привлечени од ЕУ и сакаат својот дом да го изградат во ЕУ, на легален или пак на нелегален начин.

2.1.6. Период на Договорот од Лисабон

Лисабонскиот договор и овозможува на Европа со помош на модерните институции и оптимизирани работни методи, ефективно и ефикасно да се справува со денешните предизвици во денешниот свет. Во драстично променливиот свет, Европејците гледаат на Европа како на сила што може да ги препознае опасностите од глобализацијата, климатските и демографските промени, и безбедноста како посебен феномен, Лисабонскиот договор ја зајакнува демократијата во Европа, како и нејзините капацитети за да може полесно да се промовираат интересите на граѓаните.⁷

Лисабонскиот договор ја преименува Европската безбедносна и одбранбена политика во Заедничка безбедносна и одбранбена политика. Овој договор ја зголемува ефикасноста на процесот на донесување на одлуки во областа на слобода, безбедност и правда. Договорот исто така ја зајакнува определбата на ЕУ за борба против илегалната миграција и трговија со луѓе. Ова претставува заедничка политика спроведувана од Унијата и сите земји членки, со цел да се дефинираат правилата и условите за имиграција.

Воспоставени се минимални стандарди што ги дефинираат делата и казните за одреден број дела од прекуграничен криминал (тероризам, дроги и трговија со оружје, перење пари, сексуална експлоатација, сајбер-криминал и сл.), за кои одлучуваше Европскиот парламент

⁷ http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm

со квалификувано мнозинство.⁸ Лисабонскиот договор ја озаконува Европската полициска канцеларија (Europol) што може да ги поддржува акциите на националните полициски сили заедно со адекватна анализа на информациите. Овој ембрион на европската полиција исто така може да координира, да се организира и дури да изведува операции заедно со националните полициски служби. Лисабонскиот договор го воспостави принципот на зголемена правна соработка во цивилните и криминалните прашања, преку принципот на „заемно препознавање“ (секој правен систем го запознава со своите одлуки, правниот систем на другите држави членки и станува валиден и применлив и кај нив).

Во поглед на криминалните случаи, Лисабонскиот договор гарантира дека фундаменталните принципи на правниот систем на државите членки ќе бидат почитувани.

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. Токму слободното движење на луѓе, кое произлегува како едно од основните права на граѓаните на ЕУ, гарантирано со основачките договори, претставува основа за воспоставување простор без „внатрешни граници“ – шенген-зона 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. На почетокот на новиот милениум земјите членки на состанокот во Лисабон, се обврзаа со усвојување на Лисабонската стратегија, да ја направи ЕУ најконкурентна и најдинамична економија во светот, што подразбираше и досега најголема мобилност и слобода на движење на луѓето. Со Лисабонскиот договор, потенцијалните земји кандидати за членство во ЕУ се обврзани да ги исполнат и шенгенските стандарди.

3. ШЕНГЕН-СТАНДАРДИ ВО ГРАНИЧНОТО УПРАВУВАЊЕ

Република Македонија континуирано ги имплементира најдобрите практики и препораки согласно со Шенгенскиот каталог на ЕУ, врши приспособување на граничните премини за исполнување на шенгенските критериуми, а интегрираното гранично управување претставува една од најбитните компоненти на соработката меѓу институциите за полесна и

⁸ <http://pfpdev.ethz.ch/SCORMcontent/137856/scos/7/documents/2.pdf>

поефикасна контрола и безбедност на државните граници со цел олеснување на слободното движење на луѓето. Ефикасно управувањето со границите согласно со шенгенското законодавство во функција на градење ефикасен систем за гранична безбедност.

Тоа значи гарантирање на основните слободи и права на секој европски граѓанин, како и обезбедување правичен третман кон секој граѓанин што не е граѓанин на ЕУ, а легално живее во Европа. Тоа самото по себе подразбира координирана политика на азил и миграција, издавање визи и управување со надворешните граници на ЕУ.

3.1. Шенгенско законодавство „Schengen acquis“

Многубројна е објавената литература од областа на граничната безбедност, но како најзначајни се опфатени во овој труд:

- *Шенгенски договор (спогодба) од 1985 година;*
- *„Конвенција за имплементирање на Шенгенскиот договор“ од 1990 година;*
- *Шенгенски граничен кодекс од 2006 година;*
- *Регулативата на Европскиот парламент и на Советот на Европа бр. 562/2006 од 15 март 2006 година за основање на Шенгенски граничен кодекс;*
- *„Шенгенски прирачник за граничните служби од 2006 година;*
- *Шенген каталогот на ЕУ од 2009 година со препораките и најдобрите практики;*
- *Директивата 2004/38 / ЕЗ за правото на граѓаните на Унијата и на членовите на нивните семејства да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите членки;*

Имајќи го предвид горенаведеното, слободно може да се каже дека областа надворешни граници и граници на шенген-зоната опфаќа широк спектар на прописи, чии осврт бара поопширна анализа, а во овој труд фокусот е 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.

Лица што го уживаат правото на Заедницата за слободно движење се: (а) државјани на Заедницата во рамките на значењето на член 17(1) од Договорот за ЕЗ и државјани од трети земји што се членови на семејство на граѓанин на Унијата што го остварува своето право на слободно движење за кого се применува Директивата 2004/38/ЕС од 29 април 2004, и (б) државјани од трети земји и нивни членови на семејства, без оглед на нивната националност, кои според спогодбите меѓу Заедницата и нејзините држави членки, од една страна и овие

земји, од друга страна, уживаат права на слободно движење еднакви на оние што ги имаат граѓаните на Унијата.

„Заедничкиот кодекс од правила за управување со движењето на лица преку границите“ попознат како Шенгенски граничен код (Schengen Borders Code) согласно со Регулацијата на Европскиот парламент и на Советот на Европа бр. 562/2006 од 15 март 2006 година, со чие стапување во сила беа укинати членовите 2 и 8 од Конвенцијата за имплементација на Шенгенскиот договор од 14 јуни 1985 година и дотогашниот Заеднички прирачник за надворешни граници.

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 на надлежните органи на земјите членки, кога извршуваат гранична контрола врз лица (C(2006)5186 final). Шенгенскиот прирачник има цел имплементирање на одредбите на Шенгенскиот граничен кодекс, на еднообразен начин од страна на сите национални служби за гранична контрола на ниво на ЕУ. Шенгенскиот прирачник ги содржи насоките, најдобрата практика и препораките за вршење на граничната контрола и воедно подетално ги разработува одредбите од Шенгенскиот граничен кодекс со корисни информации, совети и примери од практика што е од огромна помош на граничните службеници за правилно спроведување на граничните проверки.

3.2. Спроведување на стандардизирани и унифицирани правила и процедури при вршење на граничната контрола на надворешните граници

Политиката на Заедницата во делот на надворешните граници на ЕУ има цел интегриран менаџмент што ќе осигури унифицирано и високо ниво на контрола и надзор, што е неопходна последица на слободното движење на лица во рамките на ЕУ и основна компонента од областа на слобода, безбедност и правда. Поради тоа, се предвидува воспоставување заеднички правила за стандарди и процедури за контрола на надворешните граници. Начинот на вршење на граничните проверки при преминувањето на надворешните граници на ЕУ е унифициран и стандардизиран согласно со шенгенските процедури.

Како резултат на слободната циркулација на внатрешните граници, се зајакна контролата на надворешните граници. Ваквата политика ја наметна потребата од *имплементација на идентични процедури на единствената надворешна граница*, што подразбира спроведување исти (унифицирани) постапки и почитување исти правила и

процедури при гранични проверки на надворешната граница, и хармонизација на визните режими и заеднички критериуми за азил, и спроведување на „компензаторски мерки“ во внатрешноста на земјите членки и покрај внатрешните граници, како и координација на граничната полиција во борбата против илегалните мигранти, прекуграничниот криминалот, трговијата со луѓе, дрога и оружје.

3.3. Заедничка политика на визи, азил и миграции

Европа има долга традиција на гостопримство кон луѓе од други земји што биле принудени да побегнат од своите домови поради војна или гонење. Таквите луѓе имаат право да бараат азил, а Европската Унија смета дека почитувањето на Женевската конвенција за статусот на бегалците е од исклучителна важност. Од почетокот на деведесеттите години, зголемениот број луѓе што бараат заштита од ЕУ ги натера земјите членки да развијат заедничка политика за азил. Овој процес се одвиваше во две фази: првата се однесува на минималните стандарди и мерки, а втората на усвојување единствена заедничка процедура за азил, како и изедначен статус за оние на кои им е одобрен азил во ЕУ.

Бројот на барања за азил во Унијата варира од година во година и зависи од тоа дали има политички превирања на нејзините граници, на пример, во 1992 година за време на распаѓањето на поранешна Југославија, бројот на барања изнесуваше 672 000, додека во 2000 година бројот изнесуваше само 374 000 барања. Во исклучителни околности, како оние за време на војната во Косово и актуелната мигрантска и бегалска криза предизвикана од конфликтите на Блискиот Исток, од војните во Сирија и Ирак, предвид влегуваат специјални одредби. Се обезбедува непосредна и привремена заштита за цели групи што бараат прибежиште, и тоа во времетраење до две години, а кога е неопходно, и до три години. На бегалците им се дава дозвола за престој, сместување, пристап до социјална и медицинска заштита, школување за децата, како и право да бараат работа. Тие, исто така, можат и формално да побараат азил.

Вкупниот број баратели на азил во Европската Унија во 2014 година изнесувал 626.000, односно бележи зголемување за 44 отсто во споредба со претходната година. Најголем број барања се од Сирија, а на второто место, пред Косово, е Авганистан. Третина од барањата се поднесени во Германија. По неа следуваат Шведска, Италија, Франција и Унгарија.⁹ Според податоците на Агенцијата за статистика на Европска Унија

⁹ <http://ec.europa.eu/eurostat>

(Евростат), 1,2 милиона луѓе побарале азил во ЕУ во 2016 година, од кои најголемиот број се Сиријци, Авганистанци и Ирачани. Според Евростат, бројот на подносителите на азил во 2016 година е помал во споредба со 2015 година, но бројката е речиси двојно поголема во однос на 2014 година.

Унијата бара начини како да осигури дека одговорноста за грижата за барателите на азил еднакво ја споделуваат сите земји членки. На тоа поле се бараат решенија како да се намали времето на чекање преку поефикасно процесуирање на барањата, истовремено осигурувајќи праведно постапување со барателите на азил. Востановени се правила со цел да се определи која земја од ЕУ е одговорна за разгледувањата на барањата за азил – најчесто тоа е земјата во која барателот на азил првично влегол. Таа земја е одговорна за разгледување на барањето за азил согласно со утврдените критериуми на ЕУ, а одговорна е и да ги врати сите баратели што последователно нелегално патуваат кон други дестинации во Унијата. Ефикасноста на системот значително се зголеми на почетокот на 2003 година со воведувањето на новата база на податоци, наречена Еуродек.

Оваа база на податоци ги содржи отпечатоците од прстите на сите регистрирани баратели на азил во ЕУ. Преку споредување на отпечатоците, властите ќе имаат увид дали некое лице веќе има побарано азил во друга земја членка на ЕУ.

Заедничкиот систем за азил мора да биде придружен со јасна политика во врска со нелегалната имиграција, со цел економските имигранти што целат легално да влезат во ЕУ да не паднат во искушение да се обидат да го сторат тоа преку барање азил.

Обезбедувањето правични правни средства, преку кои луѓето можат да влезат во Европската Унија, ќе помогне да се стави крај на притисоците од нелегалната имиграција и трговијата со луѓе. Истиснувањето на нелегалната имиграција вклучува и засилено обезбедување на границите на ЕУ со кои управуваат многубројни различни национални служби – како граничната полиција и царината. За да се унапреди соработката меѓу нив, започнати се неколку пилот-проекти. Земјите што имаат особено долги крајбрежја или надворешни копнени граници низ својата територија добиваат посебна финансиска помош од ЕУ. Со проширувањето на ЕУ, новите земји членки се здобија со одговорност за контролирање на огромни делови на надворешните граници на ЕУ.

Неколку нови членки веќе добиваат финансиска поддршка од ЕУ со цел да се доведе нивната експертиза, опрема и процедури на ниво на ЕУ. Со достигнувањето на стандардите на ЕУ, пограничните контроли меѓу новите членки и другите земји на ЕУ ќе бидат отстранети, а шенген-зоната на слободно движење ќе биде проширена.

Развивањето заеднички визен информативен систем овозможува барањата за виза да бидат повнимателно проверувани и да ја засилат борбата против измамите. Се бараат податоци за идентификација, како што се отпечатоци од прсти, препознавање на ликот и скенирање на зеницата. Овие податоци помагаат документите на граѓаните од ЕУ да се побезбедни и полесно прифатливи за земјите што не се во ЕУ.

Враќањето на нелегалните имигранти во нивните татковини во голема мера е национална одговорност, но Европската комисија бара поголема соработка и утврдување заеднички правила и стандарди не само меѓу земјите членки на ЕУ, туку и меѓу Унијата и земјите од каде што има најголема нелегална миграција. Дополнителен безбедносен сегмент во зајакнување на границите на ЕУ се прашањата поврзани со минималните стандарди за процедурите за враќање на нелегалните имигранти, заемно признавање на одлуките за враќање и обезбедување соодветни патни документи за нелегалните имигранти што немаат свои документи.

На тоа поле, ЕУ развива долгорочна политика преку финансиска поддршка за подобрување на животните услови во земјите во развој, за луѓето да се чувствуваат помалку принудени да заминуваат оттаму. Во однос на политиката на азил на ЕУ, секоја земја членка сама одлучува за одобрување на правото за добивање азил, но се врши координација на правилата за доделување азил, а барањата за азил се разгледуваат според заеднички збир на основни правила. Една од долгорочните цели на оваа политика се заедничка постапка за азил и прифаќање на одобрените азили секаде во Европа. Преку финансиска поддршка на Европскиот фонд за бегалци основан во 2000 година, се покриваат трошоците за примање на барателите на азил, помагање на бегалците и спроведување програми за доброволно враќање.

Се користи заедничка база на податоци за барателите на азил со отпечатоци на прстите. Европската Унија ја развива координацијата на нејзината политика на азил, визи и имиграција, со цел да осигури дека сите баратели на азил добиваат праведен и еднаков третман, како и дека сите легални имигранти што ѝ се потребни на ЕУ се интегрирани во европските општества. Се преземаат и акции за превенција од злоупотребите на системот и за оневозможување на илегалната миграција. Конечно, во еден глобализиран свет единствено преку заеднички труд земјите членки на ЕУ можат ефикасно да се борат против меѓународниот криминал и тероризам. Сфатени како една целина и целосно спроведени, овие мерки ќе можат да гарантираат дека Унијата навистина претставува единствена област на слобода, безбедност и правда.

3.4. Интегрирано гранично управување

Концептот на интегрираното гранично управување бара сите служби што имаат надлежности на границата да работат координирано и заедно на централно, регионално и на локално ниво, со што на ефективен начин би ја постигнале заедничката цел, и тоа не само со меѓусебна соработка внатре во земјата туку и со органите на соседните држави, со што успешно би ја управувале заедничката граница. Во поширока смисла, на ИГУ можат да се дефинираат како обезбедување соодветна национална и меѓународна соработка и координација меѓу сите релевантни служби и агенции, вклучени во граничната безбедност, заради воспоставување ефективен, ефикасен и интегриран граничен систем на управување, со цел обезбедување отворени, но добро контролирани и безбедни граници. Горенаведените концепти и принципи се темелат врз соработка и координација на сите служби со надлежности на границата, и почиваат врз три столба на соработка:¹⁰

- Внатреагенциска (интраагенциска) соработка;
- Меѓуагенциска (интерагенциска) соработка;
- Меѓународна соработка.

Внатреагенциска (интраагенциска) соработка

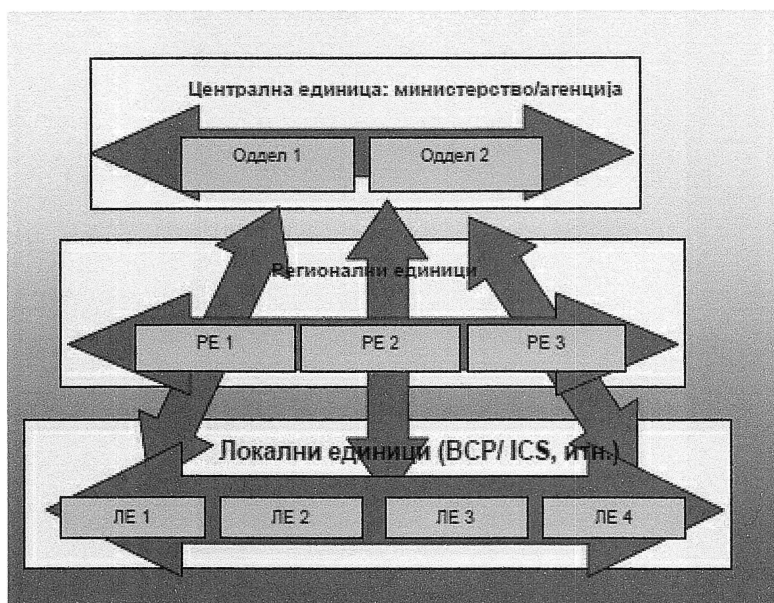
Внатреагенциската соработка подразбира соработка меѓу организациските единици во рамките на едно државно тело. Опфаќа вертикална внатрешна соработка меѓу организациските единици од стратегиско до оперативно ниво, како и хоризонтална соработка меѓу организациските единици, кои се на исто ниво, (на пр., меѓу самите гранични премини, меѓу регионалните центри...)

Вертикалната соработка подразбира проток на информации од централно ниво до самите гранични премини или други полициски станици и обратно заради добивање разни информации, како што се известувања за нови регулативи, или соработка меѓу ветеринарните служби на границата со оние во внатрешноста, заради обезбедување безбеден транспорт на жива стока. Исто така, информациите обезбедени од полициските станици

¹⁰ Насоки за интегрирано гранично управување во Западен Балкан
http://igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/nasoki_za_igu-zapaden_balkan.pdf

треба да бидат проследени од локално до централно ниво, а потоа по нивната анализа, повторно да бидат вратени назад заради преземање конкретни мерки и активности.

Слика 1: Внатреагенциска (интраагенциска) соработка



Извор: Насоки за интегрирано гранично управување во Западен Балкан – ажурирано во 2007.

Според тоа, соработката меѓу службите ја опишува ефикасната внатрешна соработка и процесите на управување, информациите и ресурсите во рамките на министерството или агенцијата надлежна за конкретни задачи: (а) Меѓу локални, регионални и централни нивоа (вертикална соработка); (б) Меѓу различни единици од исти нивоа (хоризонтална соработка).

Фактот што организациските единици се дел од исто тело и имаат единствена команда, ја исклучува потребата од потпишување меѓусебни меморандуми и договори за соработка и значително ја олеснува меѓусебната комуникација, а евентуалните недостатоци се решаваат брзо и ефикасно.

Меѓуагенциска соработка

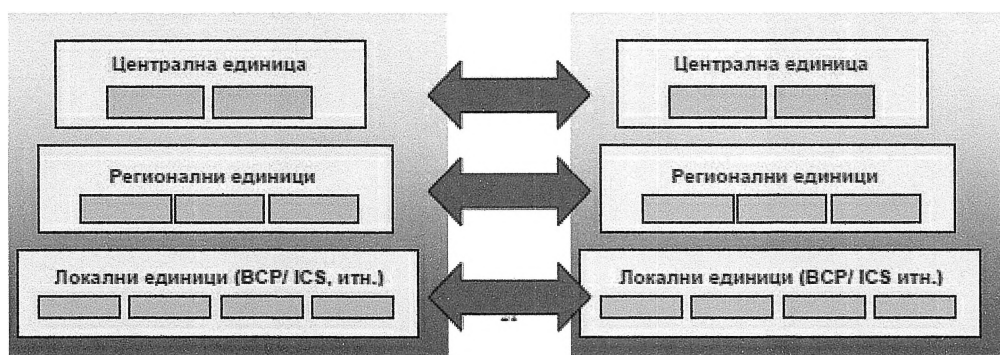
Меѓуагенциската соработка има хоризонтален пристап базиран врз соработка и координација меѓу припадници на различни служби што имаат надлежност на границата (локално), како и меѓу регионалните центри и централните служби на тие организации.

Таа започнува со секојдневните контакти, на оперативно ниво на самите гранични премини (на формално или неформално ниво) и продолжува преку решавање прашања на

регионално и на централно ниво. За да се постигне и да се одржи сеопфатен и ефикасен систем за гранично управување, сите надлежни служби треба да соработуваат на локално (оперативно), регионално и централно ниво. Целта на координацијата на стратешкото ниво е да се обезбеди кохерентна рамка за работа на оперативно ниво, односно да се избегнат политиките на недоследност во работењето.

На локално ниво, поефикасниот проток и редовната размена на информации води кон скратување на времето за одредени процедури, а истовремено ја зголемува ефективната на сите служби во остварување на нивните (индивидуални) цели.

Слика 2: Меѓуагенциска соработка



Извор: Насоки за интегрирано гранично управување во Западен Балкан – ажурирано во 2007.

Според тоа, меѓуагенциската соработка ја опишува соработката на гранично (локално ниво) – на регионално и на централно ниво – меѓу министерствата или државните тела со различни задачи што се однесуваат на граничното управување.

Постојат три типа меѓуагенциска соработка на границата и во рамките на државата:

- Координирана работа на граничните премини. Граничната и царинската контрола, како и ветеринарната и фитосанитарната инспекција, кога се присутни, треба да бидат координирани на професионален начин. За време на контролите и процедурите, сите агенции треба да бидат свесни за редоследот на активностите, а исто така и за одговорноста на секоја од агенциите при вршење различни задачи.

- Интегриран информатичко-технички систем. Треба да постои реална проценка за потребите што се однесува на видот на информациите што треба да бидат разменети, а исто така и на агенциите што треба да бидат вклучени во системот на размена на информации. Една од важните работи што треба да се земе предвид е можната соработка меѓу различни агенции, која се однесува на анализа на ризик, што треба да се заснова врз сигурни и најнови

информации.

- Градењето свесност и заеднички одговорности. Првично, ова се однесува на зголемување на свесноста за познавање на задачите и одговорностите на другите служби/агенции, што може да води до споделени одговорности меѓу агенциите на среднорочен план. На пример, полицијата и царината може да преземат заедничка акција во внатрешноста на државата за да спречат шверц на стока или некој друг вид прекуграничен криминал. Меѓуагенциската соработка ја објаснува соработката на самата граница (локално), на регионално и на централно ниво, меѓу министерствата и државните тела, кои имаат различни овластувања во граничното работење.

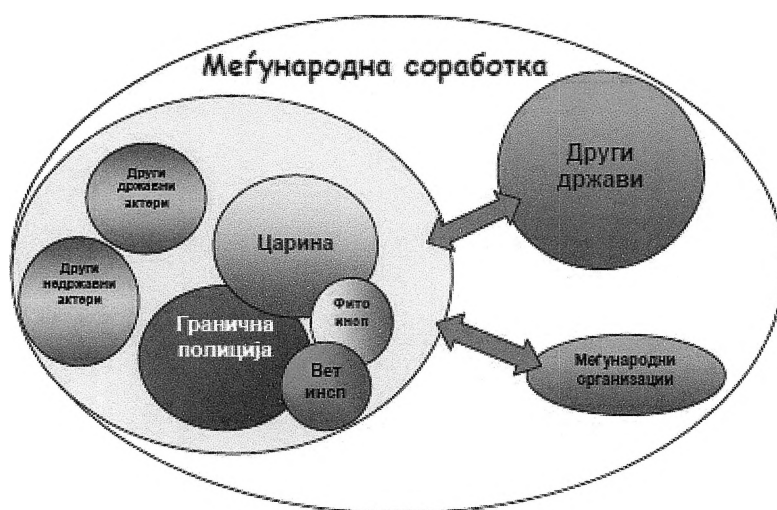
Меѓународна соработка

Меѓународната соработка претставува соработка меѓу агенциите што работат на гранични работи од различни држави. Постои на локално, регионално и мултинационално ниво. Прекуграничната соработка на локално ниво меѓу органите на соседните надлежни служби. Оваа соработка се фокусира на подобрувањето на секојдневните оперативни активности, од размена на информации, па сè до флексибилно решавање на одредени оперативни предизвици што се од интерес за олеснување на легитимниот прекуграничен проток. Прекуграничната (билатерална) соработка меѓу соседните држави на регионално и на централно ниво, вклучува одржување состаноци меѓу соседните држави на регионално и на централно ниво, во однос на работи, како што се статусот за различни гранични премини (приоритетни, како и нивното временско работење 24/7 или сл.), координирање на граничните патроли од двете страни на границата, воспоставување заеднички патроли и операции, креирање заедничка контакт-канцеларија за да се интензивира комуникацијата и размената на информации и да се подготват процедури за итни ситуации (на пр. hot pursuits – навлегување во соседната држава при операции на гонење сторители, или решавање инциденти во граничната област), како и соработка и координација во однос на инфраструктурни прашања, како и можност за заеднички гранични премини.

- Мултинациоаналната соработка е фокусирана на прашања од граничното работење. Преку мултинациоаналната соработка, информациите можат да бидат разменувани многу брзо, а исто така може да се организираат и редовни тренинзи и семинари. Заедничките семинари ја зголемуваат довербата и создаваат неформална мрежа на офицери. Напорите на мултинациоаналната соработка треба да се фокусираат и на подготовки на одредена земја да пристапи кон некои различни ЕУ системи, како што е шенген и сл.

- Тесната меѓународна соработка во полето на граничното управување со соседните и другите релевантни земји е ефективна и ефикасна алатка што је олеснува трговијата и ги препознава прекуграничниот криминал и илегалната миграција. Ова може да се постигне преку воспоставување соодветни работни механизми и канали за комуникација, локални контакт-точки, заеднички планови за брзо интервенирање или вежби за решавање фактички инциденти, со цел да се избегнат политички спорови. Додека централното ниво се фокусира на стратегиските аспекти, како, на пример, заедничка организација за заштита на најзагрозените гранични премини, соработката на локално ниво, треба да се спроведува постојано преку секојдневните контакти.

Слика 3: Меѓународна соработка



Извор: Насоки за интегрирано гранично управување во Западен Балкан – ажурирано во 2007.

Според тоа, меѓународната соработка значи соработка:

- На локално ниво меѓу службеници од двете страни на границата;
- Меѓу соседните држави (со покривање на разни прашања, на пример, почнувајќи од гранично и гранично управување до организирање патроли и организирање заеднички канцеларии за врски или заеднички контакт-центри);
- На мултинационално ниво, со цел подобро да им се пријде на заедничките области на работа, како што се прекуграничниот криминал, илегалната миграција, трговијата со луѓе, тероризмот и шверцот на разни стоки.

Трите столба на Интегрираното гранично управување не се стриктно поделени, меѓусебно се надополнуваат и треба да бидат сфатени како алатка за брзо решавање на граничните прашања. Бројот и видот на субјектите во системот на ИГУ варира во зависност од домашните законодавства и од националните потреби на државите. Сепак, заедничко за сите е што како главни носители на ИГУ се издвојуваат:

- Министерство за внатрешни работи (МВР) – Гранична полиција (во некои земји, Гранична служба);
- Министерство за финансии (МФ) – Царина;
- Министерство за здравство (МЗ) – Фитосанитарна инспекција;
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
- (МЗШВ) – Ветеринарна инспекција и
- Други.

Заштитата на луѓето во Европа во рамките на глобалното општество обезбедуваат меѓународните полициски организации:

- Европска полициска асоцијација, European Police Association (EPA);
- Меѓународна полициска асоцијација – Оддел Словенија, (IPA) International Police Association-Section Slovenia;
- Еуропол, Europol;
- Интерпол, Interpol;
- Меѓународна асоцијација на полициски шефови, The International Association of Chiefs of Police (IACP);
- СЕКИ Центар, Seci Center;
- ФРОНТЕКС, Frontex;
- Европска мрежа на полициски службеници-жени, ENP (European network of Policewomen);
- Централен европски полициски колеџ, Mitteleuropäische Polizeiakademie (MEPA);
- Европски полициски колеџ, CEPOL (European Police College);
- Меѓународна академија ILEA (International Law Enforcement Academies).

Како еден од најзначајните оперативни органи од областа на безбедноста е Европол – Европска полициска служба (Europol). Првичната задача на Европол, со седиште во Хаг, во 1994 година беше да ги координира националните операции против нелегалниот шверц со дроги. Оваа одговорност беше проширена со вклучување на враќањето на украдените возила и киднапираните лица, како и справување со нелегалните мрежи за имиграција, сексуално искористување на жените и децата, порнографијата, фалсификувањето, шверцот на радиоактивни и нуклеарни материјали, тероризмот, перењето пари и фалсификувањето пари. Европол во суштина претставува центар за полициска соработка што работи на собирање, анализа и размена на информации што даваат помош за истрагите што се вршат во две или повеќе земји на ЕУ.

Шенгенскиот информативен систем е една од најважните алки во борбата против прекуграничниот криминал. Интегрирана база на податоци што ги разменуваат земјите на ЕУ со цел спречување и откривање лица, возила и предмети по кои се трага.

Соработката меѓу полицијата и царината има клучна улога во борбата против прекуграничниот организиран криминал. Органите за спроведување на законот често се наоѓаат во политички чувствителни ситуации, особено доколку имаат потреба од гонење на осомничени на територијата на друга држава. Договорите за соработка можат да ги вклучат правото на гонење, прекуграничен надзор, тајни следења, одредби за размена на податоци, како и здружени специјални иследни тимови за вршење истрага. Конвенцијата за заемна поддршка и соработка меѓу царинските управи е изготвена на начин што им овозможува на царинските службеници да ги спречуваат прекуграничните прекршоци.

Другите надлежни безбедносни органи за спроведување на законот, како Европол, Фронтекс, Евроцаст, CEPOL – Европски полициски колеџ, дури се формирани и наменски сили на европските полициски шефови, со цел да се поттикне спонтаната соработка во врвот на полициските сили за борба против сите облици на криминалот, недозволена трговија со дрога, оружје, перење пари, фалсификување документи и возила, трговија со луѓе, шверцување мигранти, тероризам и другите облици на криминал.

3.5. Заеднички стандарди за обука, анализа на ризик и заеднички операции во рамките на соработката со FRONTEX – Европска агенција за гранична и крајбрежна стража

Обврската за обезбедување на надворешните граници на сите земји членки на ЕУ што имаат такви граници и докажаната важност на полициската соработка меѓу надлежните служби за ефикасно гранично работење, природно ја наметна потребата од воспоставување

инструмент што ќе обезбеди континуирано подобрување на полициската соработка, но и кој ќе ги координира активностите на граничните служби. За таа цел, на 26.10.2004 година, со Уредбата на Советот на Европа (EC Dec. No. 2007/2004) формирана е Европска агенција за менаџирање на оперативната соработка на надворешните граници на државите членки на Европската Унија – FRONTEX (ова регулатива е укината со регулатива (EU) 2016/1624 кога е основана Европска агенција за гранична и крајбрежна стража – FRONTEX).

Агенцијата започнува со работа на 3.10.2005 година, со мисија да „овозможува соработка на ниво на ЕУ врз база на разузнувачки информации, а со цел зајакнување на безбедноста на надворешните граници“. Штабот на FRONTEX е сместен во Варшава, Полска (EC Reg.No.2005/358 од 14.4.2005) и е на стратешко ниво, со него управува Управувачки борд од 27 члена (25 шефови на граничните служби на земјите членки и двајца претставници на ЕК). Во рамките на FRONTEX функционираат единици за обука, за операции, за анализа на ризик, за истражување и развој на граничната безбедност, за финансии и логистика и административна единица. Со цел промовирање на координација на повисоко ниво, FRONTEX одржува блиски релации и со другите ЕУ партнери што имаат свои надлежности во овозможувањето на граничната безбедност на надворешните граници (EUROPOL, CEPOL, OLAF), како и со царинските служби, фитосанитарните и ветеринарните служби и др.).

Тимови за брза интервенција

Иако воспоставениот систем на гранично управување овозможува релативно успешно да се предвидат глобалните тенденции и предизвици во областа на граничната безбедност, сепак, не е исклучена можноста од непредвидени ситуации и неочекувани и брзи промени на состојбата на надворешните граници (пр., неочекувано и масовно зголемување на нелегалната миграција, како последица на природни катастрофи, политички или воени кризи и сл.) Од тие причини, од самото формирање на FRONTEX се размислувало за формирање постојана единица што ќе биде во можност брзо да одговори на таквите предизвици.

Со Уредбата (EC Reg. No.863/2007) се формирани Гранични тимови за брза интервенција (Rapid Border Intervention Teams) – RABIT

3.6. Демократска контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење и гарантирање на безбедноста и слободата на движење на луѓето

Од друга страна, градење на еден таков систем во услови на недоволна изградена безбедносна и политичка култура претставува сериозна опасност заради концентрирање на голема моќ во рацете на мал број луѓе или групи, која може да биде злоупотребена за остварување на теснопартиски или криминални интереси. Со неможноста за демократска контрола и увид во функционирањето на таквиот безбедносен систем доаѓа до злоупотреба и масовно кршење на човековите права и слободи, што подразбира загрозување на безбедноста и слободата на движење на луѓето. За да се спречи тоа, покрај извршната контрола, за овие служби е потребен и надзор над нив (демократски и парламентарен) и нивна целосна транспарентност и отчетност за нивната работа. Функционирањето на демократска контрола, националниот парламент треба да бидат во суштината на процесот на реформите во секоја од земјите од процесот на проширување за да се обезбеди демократска одговорност и инклузивност, предуслов не помалку важен за успешен процес на реформи.

Јавноста во работата на органите на безбедносниот систем на една држава во поново време е критериум врз чија основа граѓаните го изразуваат своето задоволство, односно незадоволство од постапувањето на лицата задолжени за спроведување на законот во доменот на своите надлежности. Граѓаните во демократските општества имаат право за јавно информирање, пристап кон информациите, слободата на примање и пренесување информации. Клучниот елемент во дефинирањето на „полициското работење во заедницата“ е партнерскиот однос на полицијата и граѓаните. За воспоставување на партнерскиот однос е неопходно меѓу поголемиот дел од граѓаните и припадниците на полицијата да постои однос полн со доверба, за што значајна улога има процесот на информирање на граѓаните за полицијата и состојбите со безбедноста и криминалитетот на подрачјето на локалната самоуправа. Во основа, реформите во безбедносниот сектор се и ќе останат политички осетлива област што бара целосно ангажирање на сите субјекти во државата, а не само на оние што се занимаваат со безбедносниот сектор и неговите реформи.

Тоа значи дека има потреба да постои транспарентен план за реформи заснован врз јасни јавни политички документи изгласани во парламентот, имплементирани низ пакет владини програми (обезбедени со буџет или со странска поддршка), низ блиска соработка меѓу политичарите, администрацијата, цивилното општество и бизнис-заедницата и имплементација на планот што ќе произведе силна јавна поддршка.¹¹

¹¹ Види: Шаламанов, В., *Практика во реформите на безбедносниот сектор во Европа: случајот на Бугарија, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија*, Институт за одбранбени и

За постигнување на наведеното, системот за управување со границите на РМ треба да биде изграден на начин пропишан според демократските вредности, и функционирање на контролните механизми за работата на граничниот безбедносен систем.

Формалните механизми за контрола на работата на граничниот безбедносен систем, се остварува од страна на извршната власт (Влада), законодавната власт (Собрание) и народниот правобранител и функционирање на неформалните механизми (цивилното општество, граѓани, правни лица, државни органи¹², медиумите, НВО) и слично.

Покрај функционирањето на контролните механизми, важни елементи во остварување ефикасен систем за управување со границите претставува и координацијата како меѓу сите субјекти вклучени во системот за интегрирано гранично управување, така и меѓу нив со демократски избраната власт, како и транспарентност и отчетност за работењето на главните актери во системот за гранично управување во рамките на демократското владеење .

4. НАДЛЕЖНОСТ НА МВР НА РМ – ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЈА ВО СИСТЕМОТ НА ИНТЕГРИРАНО ГРАНИЧНО УПРАВУВАЊЕ

Граничната полиција на Р Македонија, како субјект во системот на Интегрирано гранично управување, во чија надлежност е обезбедувањето на државната граница и граничните проверки, работи на исполнување на целите за навремена процена и заштита од заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓе и добра преку државната граница.

Граничната полиција на Република Македонија е надлежна за вршење гранична контрола, преземање полициски овластувања во внатрешноста на цела територија на РМ и соработка со државните органи што имаат надлежност во граничното управување и меѓународна полициска соработка. Гранична контрола претставува сет на активности што се спроведуваат на граница исклучиво како одговор на намерата да се премине таа граница, без оглед на некоја друга работа. Таа опфаќа: (а) проверки што се вршат на овластени гранични премини за да обезбедат дека на лицата, нивните возила и предметите што ги поседуваат да може да им се дозволи да влезат на територијата на државите членки или да им се дозволи да ја напуштат; и (б) следење на границите надвор од овластените гранични премини и утврдените часови, во согласност со овој пропис, за да се спречат лицата да ги заобиколат

мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово, 2003, стр. 144.

¹² Чл.5 од Закон за внатрешни работи („Службен весник на РМ, бр. 42/14“)

граничните премини со цел да избегнат проверки и нелегално да влезат или да ја напуштат територијата на државата. Граничната контрола што опфаќа и анализа на опасностите за националната безбедност и анализа на заканите што можат да влијаат врз безбедноста на границата, се врши со цел:

- спречување и откривање кривични дела и прекршоци и откривање и фаќање на нивните сторители,
- спречување и откривање на илегалната миграција и трговија со луѓе,
- заштита на животот, здравјето на луѓето, личната сигурност, имотот, животната средина и природата и
- спречување и откривање на други опасности за јавниот ред, правниот поредок, националната безбедност и меѓународните односи.¹³

Граничните проверки се вршат како минимални и детални гранични проверки.

Минимални гранични проверки се спроведуваат над сите лица што ја преминуваат државната граница со цел да се провери и да се утврди нивниот идентитет врз основа на дадениот патен документ или друг документ пропишан за преминување на државната граница, и се состојат од брза и едноставна проверка со помош на соодветни технички уреди и со проверка во соодветните евиденции и електронски бази на податоци исклучиво за да се провери дали патниот документ, односно другиот документ пропишан за преминување на државната граница е украден, злоупотребен, изгубен или е неважечки, да се провери неговата валидност, како и да се провери присуството на знаци што укажуваат на злоупотреба, фалсификување или преправање на документот.

Минималните гранични проверки се применуваат за државјаните на Република Македонија, како и за лицата што го уживаат правото на Заедницата за слободно движење.¹⁴ За државјаните на трети земји при влез и излез од територијата на Република Македонија се спроведуваат детални гранични проверки. Граничниот надзор се врши со цел превенција на илегалното преминување на државната граница, спречување на прекуграничниот криминал и преземање мерки против лицата што илегално ја преминале границата.¹⁵

¹³ Чл. 2 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

¹⁴ Чл.15 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

¹⁵ Чл.42 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

Граничниот надзор се вршува со употреба на статични или мобилни полициски единици преку патролирање или поставување места што се сметаат за илегални премини, со цел откривање и спречување лица што илегално ја преминуваат државната граница.

Граничниот надзор може да се вршува и со технички средства, вклучително и со електронски средства. При вршењето на граничниот надзор, полицијата е овластена да користи службени кучиња и да поставува препреки со кои се оневозможува незаконско преминување на државната граница.¹⁶ Работите на граничната полиција во внатрешноста се мерките и активностите што ги преземаат полициските службеници на целата територија на Република Македонија, со цел откривање и спречување на илегалната миграција, незаконско преминување на државната граница и престој во внатрешноста, како и откривање и спречување на прекуграничниот криминал.

Полициските службеници вршат проверки на лица, проверки на предмети и проверки на превозни средства на прометните правци и објекти на територијата на Република Македонија значајни за прекуграничен промет, доколку:

- постојат сознанија дека на тој начин можат да се пронајдат сторителите на кривични дела и прекршоци,
- тоа го оправдува безбедносната состојба и
- по полициски сознанија или известувања на други државни органи и надлежни безбедносни служби за пронаоѓање на извршителите на КД и прекршоци.¹⁷

Во извршувањето на работите на граничната контрола Министерството соработува со Министерството за одбрана, Министерството за надворешни работи, Министерството за финансии – Царинската управа, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за здравство, Министерството за транспорт и врски, Министерството за животна средина и просторно планирање и други државни органи што имаат надлежност во граничното управување со цел:

- овозможување побрз проток на лица, стоки и превозни средства на граничните премини,
- спречување и откривање на прекуграничниот криминал,
- собирање и размена на податоци и информации во врска со граничното управување и
- остварување други облици на соработка согласно со надлежностите на државните органи.¹⁸

¹⁶ Чл.42 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

¹⁷ Чл.53 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

¹⁸ Чл.54 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

Меѓународна полициска соработка во вршењето на граничната контрола опфаќа активности на странските полициски служби на територијата на Република Македонија, односно на полицијата на Министерството на подрачје на други држави, како и соработка со странски безбедносни органи и размена на офицери за врска.

Странските полициски службеници можат на територијата на Република Македонија да користат техничка опрема и возила со свои ознаки да носат униформа, оружје и други средства за присилба, под услови и на начин утврдени со меѓународен договор.¹⁹

4.1. Организациска поставеност на Одделот за гранични работи и миграции во Министерството за внатрешни работи на Република Македонија

Министерството за внатрешни работи ги врши работите што се однесуваат на:

- остварување на системот на државната и јавната безбедност;

Во рамките на Бирото за јавна безбедност, чија организација и надлежност е уредена со Законот за полиција („Службен весник на Република Македонија“ бр.114/06, 6/09, 145/12 и 41/14), функционира **Одделот за гранични работи и миграции**, кој е одговорен за секојдневното полициско работење од областа на граничните работи, полициските активности што се однесуваат на прекуграничниот криминал и миграции, како и на работи што се однесуваат на странци и реадмисија.²⁰

Во составот на Одделот за гранични работи и миграции има четири регионални центри за гранични работи, и нивната надлежност е поделена географски на границите кон соседните држави:

- Регионален центар за гранични работи – Север, кон Република Косово и Република Србија;
- Регионален центар за гранични работи – Исток, кон Република Бугарија и дел на Беласица кон Република Грција;
- Регионален центар за гранични работи – Југ, кон Република Грција вклучително и водите на Преспанско Езеро и
- Регионален центар за гранични работи – Запад, кон Република Албанија.

¹⁹ Чл. 59 од Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010)

²⁰ <http://www.mvr.gov.mk/page/organizaciona-postavenost-i-nadlezhnosti>

Регионалните центри за гранични работи ги координираат мерките и активностите со локаните единици за гранично работење во својот состав и меѓу регионалните центри за гранични работи за активности поврзани со транзициски проблеми од граничното работење од една на друга граница. Полициските станици во составот на регионалните центри извршуваат работи од делокругот на гранични проверки на граничните премини, активности во граничен надзор за обезбедување на државната граница, а има и полициски станици што извршуваат комбинирани задачи од гранични проверки и граничен надзор меѓу граничните премини на т.н. зелена и сина гранична линија на езерата. Дел од полициските станици се исклучиво надлежни за граничен надзор на зелена и сината гранична линија на езерата.

Покрај државната граница се поставени 16 гранични премини за патен сообраќај, три за железнички и два гранични премина за воздушен сообраќај.

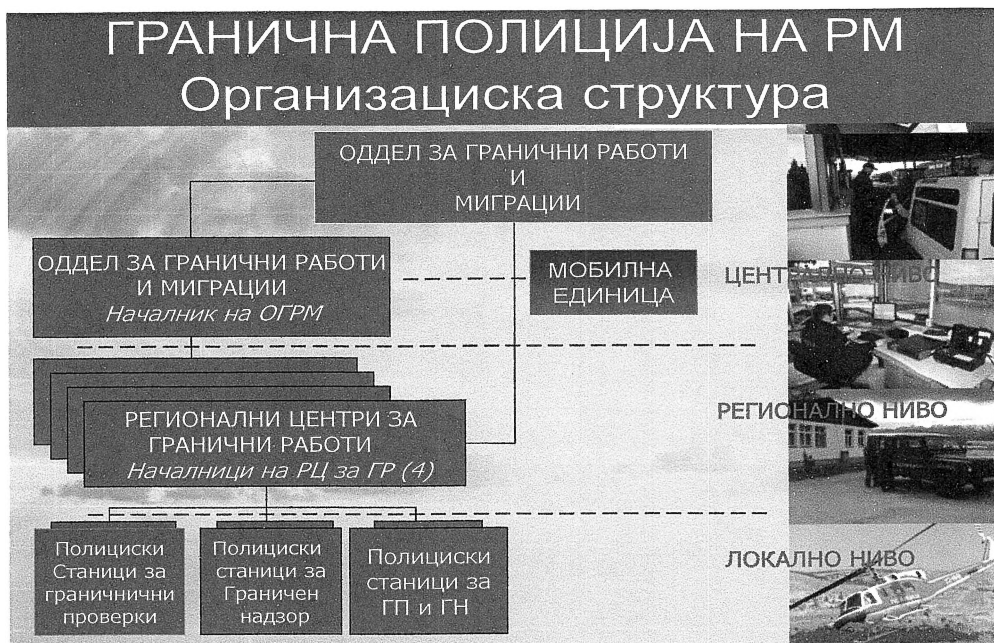
На стратешко ниво функционира и Мобилна единица за спречување на прекуграничен криминал и компензаторни мерки, со задачи:

- покривање на границата на Република Македонија со мобилни тимови од граничната линија во длабочина на територијата;
- врши компензаторни мерки во длабочина за справување со прекуграничен криминал;
- справување со друг облик на криминал.

На локално ниво се реализираат координирани и комбинирани мешани патроли со соседните гранични служби на: Република Косово, Република Србија, Република Бугарија и Република Албанија.

За поуспешно функционирање на размената на податоци за прекуграничниот криминал со државите со кои имаме такви патроли постојат и заеднички канцеларии за контакт на граничните премини: Табановце кон Република Србија, Деве Баир кон Република Бугарија, Кафасан кон Република Албанија и Долно Блаце кон Косово.

Слика 1: Организациска поставеност на граничната полиција на Р Македонија



Слика 2: Географска поставеност на регионалните центри за гранични работи на РМ



Извор: Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи на РМ 2016-2018;

Одделот за гранични работи и миграции ги има следниве надлежности:

- Постојано усовршување на методологијата на управување со безбедноста со границите, борба против прекуграничниот криминал, меѓунационална соработка и интерагенциска соработка со други субјекти во Интегрираниот систем на гранично управување;
- Учество во решавање меѓугранични спорови со соседните држави;
- Учество во надградба на концепти за спроведување на визниот режим на Република Македонија со други држави;
- Ги развива концептите за превенцијата од граничното работење со партнерство со заедницата и граѓаните;
- Координира активности со меѓународни организации и агенции за реализација на оперативни планови и акции во борба против прекуграничниот криминал;
- Гради единствен систем за обуки компатибилен на концептот на обуки во ЕУ – Европската агенција за безбедност на надворешните граници на Европа/ФРОНТЕКС;
- Ги етаблира административните, кадровски и материјалните капацитети за регулирање на престојот на странци и реадмисија, прифаќање странци во посебен Прифатен центар за странци;
- Гради систем на национална меѓуагенциска соработка од областа на гранични работи;
- Врши анализи на опасностите за националната безбедност и анализа на заканите што можат да влијаат врз безбедноста на границите;
- Го надградува системот за гранични проверки и надзор на границата по стандардите на ЕУ – Европската агенција за безбедност на надворешните граници на Европа/ФРОНТЕКС

4.2. Реформите во граничната контрола како приоритет за интеграција и стабилност на Р Македонија

Процесот на спроведување на реформите во полицијата е долгорочен, обемен и сложен, а се однесува на: демократизација на општеството, владеење на правото, заштита на фундаменталните човекови права и слободи. Остварувањето на реформите е поврзано со остварување на поставените стратегиски цели:

- Ефикасност на полициското работење,

- Организираност, стручност и економичност во работењето,
- Техничко-технолошка опременост,
- Одговорност и мотивираност на вработените,
- Планирање, развој и едукација на персоналот,
- Соодветна и правична застапеност на граѓаните што припаѓаат на сите заедници во Република Македонија,

- Функција на полицијата како сервис на јавноста,
- Борба против организираниот криминал,
- Унапредување на регионалната и меѓународната соработка,
- Утврдување на „неполициските функции“ во МВР и нивно издвојување од основните надлежности на МВР.²¹

Реформите во безбедносниот сектор претставуваат постојан предизвик како за младите демократии, така и за евроатланскиот регион. Свкупната цел на „реформата на безбедносниот сектор“ е трансформација на безбедносните институции за да играат ефикасна, легитимна и демократски одговорна улога во обезбедувањето на надворешната и на внатрешната безбедност за нејзините граѓани. Трансформацијата на граничниот безбедносниот сектор бара многубројни консултации и вклучува цели, како што се: јакнење на цивилната контрола и надзор на граничниот безбедносниот сектор; професионализација на граничната полиција; демилитаризација, деполитизација и градење мир и јакнење на владеењето на законот. Владата на Р Македонија иницира активности за навремено и целосно спроведување на утврдените реформски приоритети во граничното работење со крајна цел навремена процена и одговор на заканите за безбедноста на државата и гарантирање на слободата на движење на граѓаните.

Исполнување на европските стандарди за ефикасна гранична контрола на границите преку континуирано материјално-техничко опремување и модернизација на полициските станици за гранични проверки и граничен надзор и реализација на препораките и најдобрите практики согласно со Шенген-каталогот на ЕУ од 2009 година. Заеднички стандарди за обука (основна и специјализирана) на персоналот, анализата на ризик и учество во заеднички операции со земјите членки на ЕУ, во рамките на соработката со FRONTEX – Европска агенција за гранична и крајбрежна стража со цел зголемување на граничната безбедност и намалување на опасноста од заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето.

²¹ Dugas U., Werner G., Pfannenschmidt O., – The reform of the Macedonian police, Februari 2003, str.48

Развивање на лидерството и менаџментот, односно унапредувањето на лидерските компетенции кај лидерите во гранична полиција на РМ, подигнување на степенот на професионализам во борбата против корупцијата и криминалот. Јакнење на демократската контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење, и развивање на соработката на сите нивоа (интраагенциска, меѓагенциска и меѓународна) во системот за интегрирано гранично управување.

4.3. Законски регулативи во функција на имплементирање на реформите во граничното работење на РМ

Основен документ со кој се уредува областа на граничното работење во Република Македонија е Законот за гранична контрола (Сл. весник на РМ 171/2010), со кој се уредува граничната контрола (гранични проверки и граничен надзор), надлежностите на полицијата во внатрешноста, соработката меѓу државните органи што 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 мера усогласен со Шенгенскиот граничен кодекс, со исклучок на делот на условите за влез и одбивање на влез 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 се поврзани со шенгенското *acquis*, извршено е со подзаконските акти, и тоа: *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), *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), 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).

Друг релевантен документ во оваа област е Законот за странците (со кој се уредени условите за влез, одбивање 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 подетлано ги разработува овие прашања. Со цел усогласување со Шенгенскиот прирачник, во 2009 година е донесен документ – Стандардни оперативни процедури за надзор на државната граница. 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 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 шенген-стандардите од аспект на хармонизирање на националното законодавство, управување со персоналот, спроведување на обуките, модернизирање на опремата и натамошен развој на меѓународната и интересорска соработка, се чини оправдана потребата од донесување сеопфатен документ – Стратегија за развој на граничната полиција со Акциски план за имплементација на утврдените мерки и активности во стратегијата. 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 процена на потребните финансиски средства за имплементација на Акцискиот план. Р Македонија ја спроведува Директивата 2004/38/ЕЦ на Европскиот парламент и Советот на Европската Унија од 29 април 2004 година за лицата Сл.весник го уживаат правото на Заедницата за слободно движење“, додека „Конвенцијата за имплементирање на Шенгенскиот договор“ во Република Македонија ќе започне да се применува од денот на приемот на Република Македонија во Европската Унија, а во целост ќе се применува согласно со Одлуката на Европскиот парламент и Советот на Европската Унија за укинување на граничната контрола на внатрешните граници.

4.4. Фази на интеграција на шенген-реформите во граничната полиција на РМ

Воспоставувањето и развивањето на системот на ИГУ е континуиран процес што трае од 2003 година до денес. Во меѓувреме се реализирани многубројни активности и е постигнат забележителен напредок на ова поле, кои се препознаени и вреднувани и од меѓународните фактори. Првата Национална стратегија за ИГУ е донесена во октомври 2003 година, за чија имплементација е изготвен соодветен Национален акционен план за интегрирано гранично управување, донесен на 6 октомври 2005 година.

- На 29.12.2005 година со решение на Владата на Р Македонија е формирана меѓуминистерска работна група за интегрирано гранично управување, како носител на

активностите за имплементација на ИГУ. Со Одлука на Владата од 7.4.2006 година, меѓуминистерската работна група е преименувана во Национална комисија за меѓуминистерска работна група за интегрирано гранично управување.

- На 29.8.2005 година е целосно преземено граничното обезбедување од страна на граничната полиција при Министерството за внатрешни работи.

- На 7. 6.2006 година Владата на Република Македонија ја усвои Категоризација на граничните премини (инфраструктурни, просторни и технички услови).

- На 13.3.2007 година Владата на РМ ја донесе Одлуката за формирање Национален координативен центар за гранично управување.

- На 3.11.2008 година е ставен во функција електронски едношалтерски систем за издавање дозволи за увоз, извоз и транзит на стоки и тарифни квоти – ЕХИМ, при што е воспоставен дел (прва фаза) од концептот “Едношалтерски систем за увоз и извоз (single window) и контрола при единствено застанување (one stop control)“, со што ќе се намали времето за премин на границата, а со тоа и процедурите и режимот на контрола.

- На 26.3.2009 година е ставен во функција Информатичкиот систем за интегрирано гранично управување. Информатичкиот систем за интегрирано гранично управување обезбедува платформа за размена на информации при следење на состојбите на граничните премини и развива база на податоци за управување со границата, со цел координиран пристап и размена на информации, меѓу државните органи, што имаат надлежност во граничното управување.

- Воспоставен е Портал – „Интегрирано гранично управување“ на веб-страницата на Владата на РМ.

- На 29.12.2009 година е донесена Национална стратегија за развој на воспоставениот систем за Интегрирано гранично управување, за чија имплементација е изготвен соодветен Национален акционен план.

Соработката меѓу Р Македонија и FRONTEX

„Надворешните односи“, односно соработката со меѓународните организации и со трети земји, FRONTEX ги развива во согласност со чл. 2, 13 и 14 од Регулативата од 26.10.2004 година. Притоа, Агенцијата се води од следниве принципи:

- Селекцијата главно се базира врз анализата на ризик
- Воспоставување оперативна соработка согласно со процедурите на FRONTEX

- Заемна корисност
- Секоја земја што не е членка на ЕУ, индивидуално ќе се разгледува
- На постепеното развивање на соработката со земјите што не се членки на ЕУ, треба секогаш да се гледа како на одржливо партнерство

Имајќи ја предвид определбата на Р Македонија за полноправно членство во ЕУ, а во тие рамки и воспоставување интегриран систем на гранична безбедност, во кој граничното работење ќе се одвива во согласност со ЕУ-стандардите, Министерството за внатрешни работи на Р Македонија и FRONTEX, проценија дека идната соработка би била од повеќекратен и замен интерес. Во таа насока, од 2008 година интензивно се работеше на подготовка и обезбедување предуслови за постигнување меѓусебен договор за соработка, што резултираше со потпишување Работен договор на 19.1.2009 за воспоставување оперативна соработка, а стапи во сила еден ден по размената на писма, на 20.1.2009 година.

Во согласност со постојниот Договор, определени се национални контакт-точки и тела што се одговорни за негова имплементација, а македонските претставници рамномерно учествуваат во сите активности на FRONTEX на полето на обуката, анализата на ризик и заедничките операции. Имплементација на донесениот Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи за 2016-2018 година, во кој меѓу другото, една од стратегиските цели на Министерството е зајакнување на оперативната соработка во граничното управување, согласно со политиките и стандардите на ЕУ, зголемување на ефикасноста и ефективноста во борбата против илегалната миграција и прекуграничниот криминал, унапредување на меѓуинституционалната полициска соработка на сите вклучени субјекти, и интензивирање на меѓународната соработка, справување со корупција, со цел создавање современ модел на полициска организација, кој гарантира поголема заштита и почитување на човековите слободи и права. Почитување на принципите на професионалност, транспарентност и отчетност во работењето на граничната полиција, давајќи го својот придонес во реализација на овој Стратегиски план како значаен сегмент во остварувањето на стратегиските приоритети и приоритетните цели на Владата на Република Македонија.²²

Стратегискиот план на МВР 2016-2018, ќе се реализира преку четири програми, кои се во насока на остварување на стратегиските приоритети и приоритетните цели, а самите

²² Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи на РМ 2016-2018;

програми поради својата обемност и комплексност од мерки и активности, содржат девет потпрограми, 49 проекти и голем број активности преку остварување на визијата на МВР на РМ. Во рамките на програмата „Јавна безбедност“, чија цел е обезбедување законитост, стручност и транспарентна ориентираност во вршење на функцијата на БЈБ, функционира потпрограмата за „За зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во делот на граничните работи и миграции“, чии показатели на успешност се прикажани на следнава слика:

Слика 2: Потпрограмата за „За зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во делот на граничните работи и миграции“ и показатели на успешност

2.1.6. Потпрограма: Зајакнување на капацитетите на Бирото за јавна безбедност во делот од граничните работи и миграција



Показател за успешност:

1. Број и конкретни резултати од разменети информации преку заедничките контакт центри за полициска соработка, како и за нови закани и облици на загрозување;
2. Број и конкретни резултати од одржани работни средби со претставници на надлежните гранични служби од соседните држави;
3. Број и конкретни резултати од реализираните заеднички и координирани операции;
4. Број и конкретни резултати од реализираните заеднички и координирани патроли со граничните служби на соседните држави;
5. Број на реализирани општи и специјализирани обуки и број на опфатени работници од Одделот за гранични работи и миграции, на регионално ниво;
6. Конкретни активности во насока на усогласување со утврдените стандарди, препораки и најдобри практики на ЕУ и Шенген;
7. Конкретни активности за сузбивање на прекуграничниот транснационален криминал;
8. Конкретни активности од активноста на Мобилната единица за компензаторни мерки;
9. Број и конкретни резултати од размена на информации и комуникација во рамки на концептот Интегрирано гранично управување;
10. Конкретни активности за превенција во насока на подобрување на граничната безбедност;
11. Број, периоди и опфатени гранични премини со извршени мерења на потребното време за гранични контроли, а во насока на обезбедување непречен проток на лица, возила и стоки;
12. Број и конкретни резултати за сузбивање на криминалот поврзан со злоупотреба на безвизниот режим со државите членки на ЕУ;
13. Број на изготвени аналитички продукти и материјали за анализа на ризик на локално, тактичко и стратешко ниво, како и конкретни активности за унапредување на методологијата и изнаоѓање решенија, со цел заштеда на ресурсите и економичност во работењето;
14. Број на изготвени оперативни процедури и други материјали во насока на унапредување на методологијата на работа и воведување на посовфистицирани методи;
15. Конкретни показатели за опремување со модерна опрема за граничен надзор и гранични проверки;

Извор: Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи на РМ 2016-2018;

5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ ПРОБЛЕМИ СО КОИ СЕ СООЧУВА ГРАНИЧНАТА ПОЛИЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Граничната полиција на РМ, при реализација на наведените цели, и преземањето мерки и активности за справување со најразличните закани за безбедноста (тероризмот, трговијата со дрога, организираниот криминал, недостигот на добра од витален интерес и миграциските движења), се соочува со проблеми од институционален, административен и оперативен карактер, кои самостојно не може да ги реши, односно тие можат да бидат решени само со помош на меѓународно координирана политика. Ова е затоа што проблемите речиси неизбежно се шират зад националните граници, а нивниот обем е поголем од моќта на секоја нација одделно да се справи со нив. Епохата на промени што се манифестираше со влегувањето на човековата цивилизација во една нова фаза на развој што се карактеризира со зајакнување на социјалниот процес, ширење нова технологија, тенденција на меѓународна соработка и зближување на нациите, брза еволуција на политички настани и зголемување на бројот на нови опасности и закани, претставува важен проблем како за државната безбедност, така и за меѓународната стабилност.

Важно е да се нагласи дека Република Македонија, како однатре, така и однадвор, е на удар на глобалните закани, и судир меѓу криминални банди, за заплена на дрога, за корупција, за тероризам, за шверцување стока, за загадување на човековата околина, за голем број мигранти²³ и сл.

5.1 Слаба соработка, координираност и институционален јаз при размена на информации, искуства и практики

Приоритет во работењето на граничната полиција на РМ претставува постојано усовршување на методологијата за ефикасно управување со границите, заштита од заканите за безбедноста, развивање меѓунационална соработка и интерагенциска соработка со други субјекти во Интегрираниот систем на гранично управување.

Еден од главните проблеми е врзан за правните пречки од законска и друга

²³ Миграцијата е феномен што се перципира на начин што ако таа е легална главно позитивно, но ако е нелегална – негативно, најчесто како облик на криминал. Види повеќе кај: Т. Стојановски, Миграцијата и нејзиното влијание во МАРПИ регионот, Македонска ревија за казнено право и криминологија, Скопје, 2009, стр., 111 и натаму

регулатива, односно правната празнина во однос на координацијата меѓу институциите, службите и телата што се занимаваат со внатрешната безбедност и безбедносните процени на земјата и јасно е дека слабата страна е недостиг на подоследни и постојани канали на комуникација и соработка меѓу клучните актери во безбедносниот сектор.²⁴

Според спроведеното истражување, институционалниот јаз во поглед на размената на информации, искуства и практики, претставува главната причина за слаба соработка меѓу институциите, ништо помалку важна причина не е и совпаѓањето на надлежностите меѓу институциите за одредени прашања, како и самиот натпревар што постои меѓу државните институции во решавање на одреден настан. Исто така, резултатите покажуваат дека нетрпеливоста и слабата комуникација на раководните лица во организациските нивоа претставуваат една од главните пречки за слабата соработка што понатаму како домино-ефект се пренесува на сите други фактори на системот за интегрирано гранично управување. Следниот проблем што придонесува да се отежнат реформите е непостоењето заеднички дијалог меѓу цивилниот и безбедносниот сектор. За успешно спроведување на реформите, предуслов е воспоставување ефикасна комуникација меѓу цивилниот и безбедносниот сектор, која може да ја зајакне довербата меѓу овие две компоненти и позитивно да се одрази врз динамиката на реформите.

За зајакнување на меѓуинституционалната соработка на институциите вклучени во ИГУ, потпишани се сите меморандуми за соработка утврдени со Акциониот план за интегрираното гранично управување.²⁵ Освен на полето на внатрешна соработка, граничната полиција на РМ мора да гради кооперативни и партнерски односи на надворешен план со сродните гранични служби од другите држави, со цел да се овозможи размена на податоци, информации и искуства во борбата против заканите за безбедноста, учество во заеднички операции за засилена гранична контрола, преку размена на искуства и најдобри практики во граничното работење, како и за развивање на добрососедските односи (решавање на граничните проблеми, слободен проток на стоки и услуги и сл.).

²⁴ Biljana Vankovska, *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*, Volume II, Macedonia, Moldova, Romania, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003, pp.28-29.

²⁵ Меморандум за разбирање меѓу Министерството за здравство, Министерство за финансии – Царинска управа, МВР и Дирекција за радијациона сигурност – потпишан во јуни 2007; Меморандум за измена на Меморандумот за разбирање меѓу Министерство за здравство, Министерство за финансии – Царинска управа, МВР и Дирекција за радијациона сигурност – потпишан во декември 2007; Меморандум за измена на Меморандумот за разбирање меѓу Министерство за здравство (Државен санитарен и здравствен инспекторат) и МВР (Гранична полиција) – потпишан во декември 2007 Меморандум за разбирање помеѓу МФ – Царинската управа и Мин. за животна средина и просторно планирање – потпишан во јуни 2007;

5.2. Дефицит на демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ

Спроведеното истражување покажува дека исполнувањето на критериумот на демократска контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење се главни елементи во остварувањето ефикасен систем за гранична безбедност во рамките на демократското владеење. Реформите треба да се насочени кон градење капацитети во министерствата за ефикасно менаџирање на ризиците и заканите, но, секако, од голема важност е промовирањето на транспарентноста и отчетноста на работата на безбедносниот сектор како клучен механизам за контрола на трошењето на финансиските средства²⁶.

5.3. Степенот на усогласеност со шенген-законодавството и практична примена на шенген-стандардите и најдобрите практики во граничното управување

Стратегиска цел на граничната полиција на Република Македонија е имплементирање на веќе прифатената најдобра практика и заеднички стандарди од областа на Интегрираното гранично управување според шенгенските регулативи, директиви и заедничкиот прирачник, материјално-техничко опремување и модернизација на полициските станици, како и подобрување на прекугранична соработка со соседните држави.

Со цел постигнување повисоко ниво на ефикасност на еден комплексен систем за гранична безбедност кон кој се стреми и Р Македонија, потребно е тој организациски да функционира врз основа на утврдени шенген-стандарди и критериуми што ќе обезбедат координација и контрола на главните субјекти во системот за гранично управување, што овозможува навремена процена и навремен одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето.

Хармонизацијата на националното законодавство со севкупното Schengen acquis и практична имплементација на шенген-стандардите во граничното управување за справување со илегалната миграција, прекуграничниот криминал и тероризам од една страна, и почитување на човековите права и слободи, од друга страна.

Со оглед на тоа што граничната полиција на РМ ја има клучната улога во справувањето со мигрантската и бегалската криза, од особено значење е јакнењето на

²⁶ Бакрески, О., „Реформите во безбедносниот сектор, како предуслов за членство во евроатланските структури“, Зборник на трудови, Факултет за безбедност - Скопје, Научна и стручна конференција: Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Охрид, 2010 стр.481

административните и оперативните капацитети и надминување на сите институционални проблеми со кои се соочува, со цел обезбедување соодветна заштита и права на бегалците, а во исто време и гарантирање на безбедноста и слободата на движење на луѓето преку ефикасно управување со границите. Почнувајќи од 2011 годна, има промена во обемот и структурата на мигрантите, односно е зголемен бројот на мигрантите од Северна Африка, Блискиот и Средниот Исток. Со државите од овие региони Македонија нема високо ниво на соработка, нема договор за реадмисија, мигрантите не зборуваат јазик што е познат во нашата земја и нема доволен број преведувачи. Има голем број малолетници и жени што бараат посебна заштита и се задржуваат подолго време во прифатниот центар за странци и сето тоа влијае врз сместувачките капацитети.²⁷

Правната рамка за справување со илегалната миграција е усогласена со законодавството на ЕУ и со релевантните меѓународни стандарди. Проблеми настануваат при нејзиното спроведување, како што се тешкотиите да се утврди идентитетот на мигрантите, проблематичното спроведување на договорите за реадмисија поради објективни фактори (соработка со земјите каде што мигрантите се враќаат, финансиски ресурси итн.) и субјективни фактори (недостиг на мотивација). Дополнително, постои висок ризик од злоупотреба на правото на барање азил. Постои можност голем број мигранти да поднесат барање за азил само за да избегнат да бидат притворени во Прифатниот центар за странци и успеваат да се сместат во Прифатниот центар за баратели на азил, кој е од отворен тип и лицата што се сместени таму можат релативно лесно да го напуштат. Во практика, многу од барателите на азил го напуштаат Прифатниот центар за азиланти кон непозната насока, без да ја чекаат конечната одлука за признавање или одбивање на нивното барање.

Отсуството на документи за идентификација кај мигрантите и активностите што не се доволно координирани меѓу државите носи ризици дека истата ситуација може да се повторува и во друга држава низ која поминуваат на патот кон нивната посакувана дестинација.²⁸ Се определуваат мерки и активности кои треба да овозможат ефикасно спроведување на миграциската политика. Тие се однесуваат на креирање нови и подобрување на постојните извори на податоци, конципирање политики во одредени

²⁷ Мобилен парламент, Извештај од Јавна средба на пратениците со граѓаните од ИЕ4 одржана во Гевгелија на тема: „Предизвиците со илегалната миграција и барателите на азил“, Проект на Мост - Граѓанска асоцијација, ноември 2015, стр. 8

²⁸ Мобилен парламент, Извештај од Јавна средба на пратениците со граѓаните од ИЕ4 одржана во Гевгелија на тема: „Предизвиците со илегалната миграција и барателите на азил“, Проект на Мост - Граѓанска асоцијација, ноември 2015, стр. 12

области, измени, дополненија и натамошна хармонизација на регулативата во областа на миграциите со европското законодавство, зајакнување на административните и техничките капацитети на институциите и продлабочување на соработката на надлежните институции.²⁹

Од страна на ИОМ е изготвена студија во 2013 година и се утврдени мерки за справување со оваа појава, како на пр.: профилирање и упатување на мигрантите; регионална соработка; јакнење на (регионалните) механизми за враќање на мигрантите во нивната матична земја; јазик – потребата од преведувачи и адаптирање на прифатните центри.

Единствено решение во справувањето со илегалната миграција од големи размери е ефикасно контролирање и менаџирање на оваа појава којашто не може да се искорени ниту да се спречи. Со цел натамошно усогласување со одредбите од Шенгенскиот граничен кодекс, во рамките на документот Шенгенски акциски план на Република Македонија, ќе се надградува правната рамка од надлежност на граничното управување.³⁰

5.4. Степен на обученост и професионалност на кадарот

Кадровската неекипираност и непрофесионалност се едни од главните проблеми со кои се соочува граничната полиција на Република Македонија и едни од главните пречки за слабата соработка со другите субјекти што се вклучени во системот за интегрирано гранично управување. Една од клучните реформи во граничната полицијата е примена на принципот на професионалност и компетентност, како и воспоставување современ модел на полициска организација што одговара на законите за внатрешната безбедност со соодветни средства и мерки, остварување на принципот на владеење на правото и заштита и почитување на човековите слободи и права. Професионализацијата на кадарот, квалификациите, кариера со еднакви можности за сите, соодветната етничка застапеност, образованието и обуката се клучни приоритети за управување со човечките ресурси во граничната полиција на Република Македонија. Значајно е и прашањето за намалување на бројот на вработени како своевидна потреба за редуцирање на бројот на персоналот паралелно со редукцијата на амортизираната и застарена опрема. Решението се гледа условно преку „истиснување“ на одредени бројки искажани во бројниот сооднос на вработените и замислената организациска

²⁹ обраќањето на министерката за внатрешни работи Гордана Јанкулоска во рамките на дводневната конференција „Градење на миграциски партнерства“ во Прага, Република Чешка, 28.4.2009 ;

³⁰ Национална стратегија за развој на воспоставениот систем за интегрирано гранично управување. 200, стр.8

структура, но сепак, ваквите активности треба да го постигнат потребниот баланс преку изнаоѓање разумно ниво на капацитети што истовремено ќе бидат доволен одговор за справување со ризиците и заканите за мирот и безбедноста. Со цел да се постигне повисок степен на стручност и професионализам, се спроведуваат заеднички стандарди за обука, заеднички операции и усогласување на методологијата за изработка на Анализата на ризици и опасности во согласност со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – ФРОНТЕКС. Акцентот е ставен на воведување систем за развој на човечките ресурси и систем за кариера, воспоставување нов тип полициско образование според европските методи. Спроведеното истражување покажува дека ефикасноста на системот за гранична безбедност на РМ зависи од исполнувањето на критериумот на професионализам и стручен кадар, а клучен фактор за ефикасноста на еден комплексен граничен интегриран систем претставува улогата на лидерството и менаџментот, односно унапредувањето на лидерските компетенции кај лидерите во гранична полиција на РМ.

5.5 Проблеми при функционирање на стари материјално-технички средства и опрема, информатички системи

Особено значење во рамките на воспоставениот систем за интегрирано гранично управување е јакнењето на капацитетите на агенциите што имаат надлежности во интегрираното гранично управување. Република Македонија е сериозно засегната со мигрантската и бегалската криза, која е последица на конфликтите на Блискиот Исток, војните во Сирија и Ирак, што резултираше со значително зголемен прилив на бегалци преку Турција и Западен Балкан, особено преку Р Македонија. Граничната полиција на РМ, со започнувањето на мигрантската и бегалската криза, од средината на 2015 година се справи со прилив на повеќе од 800 000 мигранти. Граничната полиција на РМ се соочува со слаб административен и оперативен капацитет во оваа област и треба да се насочи кон имплементацијата на веќе постојната легислатива³¹. Сè уште ѝ недостасуваат соодветна техничка опрема и буџетски средства, структурни проблеми, недоволен број персонал.

Спроведување на полето на азил останува недоволно, вклучувајќи во обезбедување правна помош, интерпретација, пристап до социјалните права и условите на сместувачките

³¹ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија 2015.

капацитети. За справување со илегалната миграција од огромни размери како што е актуелната мигрантска и бегалска криза, потребна е помош и интервенција и од ЕУ за преземање сериозни мерки на заеднички операции за засилен граничен надзор на државната граница, затоа што граничната полиција на Р Македонија сама не може да се справи со олку голем број мигранти. Имајќи предвид дека интегрираното гранично управување претставува комплексна област што има потреба од соодветни технички и материјални вложувања, потребно е континуирано утврдување на приоритетите од оваа област заради навремено и соодветно планирање на средства од ЕУ и друга странска помош.³²

Само со ефикасна координација на сите засегнати и надлежни институции и користење на сите расположливи технички средства и човечки ресурси може да дојде до справување на оваа појава, бидејќи се работи за масовна појава и не може границата херметички да биде затворена. Потребно е целосно завршување на ИТ поврзување на граничните премини меѓусебно и поврзување со централната база на податоци.

Новиот централен систем за контрола на патници и возила е поврзан меѓусебно и постои таканаречен централен корисник што внесува податоци во стоп-листите и има напреден систем на пребарување, но потребно е навремено ажурирање, односно навремено бришење на потрагите по лица, возила и документи за кои веќе престанале потражните мерки. Често се случува поради неажурирана СТОП-ЛИСТА, патниците да се задржуваат на граничните премини заради вршење дополнителни проверки со цел потврдување на мерката за запирање на потрагата. Граничните премини телекомуникациски се поврзани со централна база на податоци во МВР, со што е овозможен трансфер на податоци од граничните премини до Централната база на податоци и обратно, но честопати доаѓа до отежнато функционирање или чести прекини на работата на системот за контрола на патници и возила, што се одразува на пролонгирање на времето на преминување на државната граница на РМ, и формирање колони од возила на граничните премини поради застој на работата.

Комуникацијата меѓу припадниците на граничната полиција на РМ се одвива преку дигитален радиосистем ТЕТРА, кој овозможува сигурна и безбедна полициска комуникација во државата, а е дизајниран соодветно на сличните системи што веќе се користат во повеќе држави на ЕУ, но сè уште проблем претставува степенот на покриеност на целокупната територија (околу 80 %), и во наредниот период треба да се работи на овој сегмент, преку

³² Национална стратегија за развој на воспоставениот систем за интегрирано гранично управување. 2009

поставување дополнителни репетитори и базни станици да се обезбеди целосна (оптимална) покриеност на територијата на Р Македонија со дигитален радиосигнал.³³

На граничните премини е инсталиран систем на видеонадзор што овозможува надгледување на активностите на премините и 24-часовен увид на состојбата во однос на протокот на патници и возила, кој овозможува заедничко користење на опремата од страна на полицијата и царината, како и другите субјекти на ИГУ, преку Национален координативен центар за гранично управување. Во наредниот период е потребно да се продолжи со модернизација на граничните премини и полициските станици за обезбедување на државната граница, како и со нивното техничко опремување.³⁴

Спроведеното истражување покажува дека ефикасноста на граничниот безбедносен систем директно е условена од материјално-техничка опременост на релевантните агенции (служби) вклучени во системот на гранична безбедност на РМ, и дека инфраструктурната модернизација на полициските станици е клучен фактор за ефикасноста на граничниот систем на РМ.

5.6 Степен на децентрализација во граничното работење, деполитизираност и корупција

Процесот на реформите во полицијата се спроведува преку еден систем што е претставен од професорот Трпе Стојановски, како 4-Д, деполитизација, декриминализација, децентрализација и демилитаризација.³⁵ Реформите во граничната полиција треба енергично да се спроведат, да се обезбеди потребниот административен капацитет, како и да се справи со високото ниво на политизација и недостигот на транспарентност. Република Македонија, како земја со млада демократија, се соочува со големи предизвици во однос на владеењето на правото. Правосудните системи не се доволно независни, ефикасни и отчетни. Сè уште се потребни сериозни напори за справување со организираниот криминал и корупцијата.

Спроведеното истражување покажува дека процесот на децентрализацијата и деполитизираност во граничното работење претставуваат главни критериуми за поефикасен

³³ Национална стратегија за развој на воспоставениот систем за интегрирано гранично управување. 2009, стр.9

³⁴ Согласно со „Елаборатот за минимум/оптимум стандарди за техничко опремување на полициските станици и полициските одделенија за гранична контрола, ПС за обезбедување на државната граница и мешовитите ПС“, „Уредбата за минималните стандарди за материјално-техничките средства, опрема и просторно сместување според категоризацијата на патните гранични премини“ и „Програмата за управување, уредување и одржување на објектите на граничните премини за патен сообраќај“.

³⁵ Полициска академија Скопје, Годишник на полициска академија, Скопје, 2007, стр. 342, како и во Република Македонија меѓу Самитот во Рига и членството во НАТО, Министерство за одбрана, Скопје, 2007, стр.68

систем за гранична безбедност на РМ. Преземање мерки за обезбедување финансиска сигурност на персоналот и спроведување континуирани антикорупциски мерки во граничното работење, преку практична имплементација на акциониот план на антикорупциската програма на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија и антикорупциски кампањи и проекти. Во однос на борбата против корупцијата е постигнато одредено ниво на подготвеност. Законодавните и институционалните постигнувања паѓаат во сенка поради недостиг на политичка волја и политичкото мешање во работата на надлежните органи, особено во случаите на високо ниво. Сè уште треба да се воспостави евиденција на ефикасно гонење, особено за корупција на високо ниво.³⁶

Во однос на персоналниот менаџмент дел од експертската заедница сметаат дека се воочуваат проблеми од недостиг на квалитетни кадри и потребно ниво на професионализација, а се чувствува и влијанието на политизацијата. Индекс на политизација на полицијата треба да биде се помал, односно влијанието на политиката и политичките партии, треба да се исклучи од професионалното полициско работење.

Во едно демократско општество, најрестриктивното сфаќање на процесот на деполитизација на полицијата се сведува обично на формално правното и фактичко оневозможување на дејствување на политичките партии во рамките на полициската организација. Со други зборови, тој се сфаќа како ослободување на полицијата како институција од каков било организиран и институционален идеолошки и политички притисок и влијание. Меѓутоа, честопати дури и ваквото сведување на деполитизацијата на департизација во практика доживува неочекувани тешкотии.

Етничката и половата застапеност во граничната полиција исто така се важен елемент што треба да се исполни. Иако постои инертност и отсуство на политичка волја за спроведување на реформите во полицијата, во изминатата деценија е направен значаен исчекор во подобрување на работата на полицијата, децентрализацијата, деполитизираност, намалувањето на бројот на полициски службеници согласно со стандардите и зголемување на полициските службеници од делот на малцинските заедници во нашата држава.

Потребно е да се работи поблиску со локалните фактори на граѓанското општество, соработка со месното население и стекнување доверба во граничната полиција како клучен реформски приоритет.

³⁶ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија 2015

II. ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

1. ОПШТЕСТВЕНА И НАУЧНА ОПРАВДАНОСТ

Исполнување на критериумот за гранична безбедност претставува предизвик и заложба на Република Македонија за исполнување на условот за членство во ЕУ, со кој ќе се гарантира слободното движење на луѓето и заштита од заканите за безбедноста.

Меѓутоа, со преземаните мерки и активности не се доволно опфатени сите сегменти на комплексниот процес на ефективно управување со границите во сите фази на имплементација на шенген-стандардите во граничното работење.

Оттука и целта на магистерскиот труд е преку анализа на добиените резултати од истражувањето да се дојде до заклучок и да се дадат препораки и најдобри практики за имплементација на шенген-стандардите во граничното управување на РМ што ќе ја гарантираат безбедноста и слободата на движење на луѓето.

Спроведувањето реформи во системот за управување со границите на РМ и трансформација на општеството во овој процес се долготраен и комплексен процес, па оттаму и произлегува општествената и научната оправданост на овој магистерски труд.

2. ФОРМУЛАЦИЈА НА ИСТРАЖУВАЧКИОТ ПРОБЛЕМ

Во овој труд акцентот е ставен на шенген-стандардите за гранична контрола, кои го овозможуваат непреченото и безбедно движење на луѓето, а во исто време обезбедуваат ефикасна заштита на границите од прекуграничен криминал, илегалната миграција и тероризам. Анализирани се развојот на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес.

Како резултат на слободната циркулација на внатрешните граници и уживањето на слободата на движење на луѓето, се зајакна контролата на надворешните граници, со што се наметна потребата од *имплементација на идентични процедури на единствената надворешна граница*, што подразбира спроведување исти (унифицирани) постапки и почитување исти правила и процедури при гранични проверки на надворешната граница, и хармонизација на визните режими и заеднички критериуми за азил; и спроведување „компензаторски мерки“ во внатрешноста на земјите членки и покрај внатрешните граници.

Во таа насока се развива и соработката на Министерството за внатрешни работи со Европска агенција за гранична и крајбрежна стража FRONTEX), преку воспоставување заеднички стандарди за обука (основна и специјализирана) на персоналот, вршење анализа на ризик и учество во заеднички операции со земјите членки на Европската Унија.

3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Научното истражување дава слика за шенгенското законодавство вградено во рамките на Европската Унија, кое ја гарантира слободата на движење на луѓето во област без внатрешни граници, преку развивање заедничката политика за преминување надворешни граници, како што е предвидено со член 62(2) од Договорот за основање на Европската заедница, а од друга страна, дава приказ за состојбата во РМ во однос на подготвеноста и динамиката на имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола.

Поради содржината на повеќе поими што помагаат за комплетно операционализирање на проблемот, дефинирањето на предметот на истражување се врши постапно.

Во тој контекст е пристапено кон:

- Дефинирање на граничната безбедност, управување со граници, закани и предизвици, стратегиски насоки за акција;
- Анализа на развојот на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес;
- Дефинирање на шенген-стандарди во граничното управување;
- Надлежност на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија – граничната полиција, во системот на Интегрирано гранично управување ИГУ;
- Реформите во граничната контрола како приоритет за интеграција и стабилност на Република Македонија;
- Фази на интеграција на шенген-реформите во граничната полиција на Република Македонија;
- Институционални проблеми со кои се соочува граничната полиција на Република Македонија;

4. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

4.1 Научна цел

Научна цел на ова истражување е систематизација на сознанијата за предностите од имплементација на шенген-стандардите за гранично управување во однос на безбедноста и слободата на движење на луѓето. Дали управувањето со границите согласно со шенгенското законодавство како приоритет на Република Македонија е во функција на градење ефикасен систем за гранична безбедност? Целта на ова истражување е да се дојде до нови сознанија преку истражување на оваа област, да даде образложение и анализа на актуелната состојба.

4.2 Методолошка цел

Развивање и афирмирање на веќе познатите истражувачки техники при истражување на проблемот на граничната безбедност и слободата на движење на луѓе, преку анализа на постојните документи, научни текстови, но и преку достигнување и обработка на примарни извори на податоци.

4.2 Практична цел

Слободата на движењето на луѓето им овозможува да патуваат безбедно и да бараат подобри услови за работа и подобар животен стандард од условите во сопствената држава и регион. Посебни цели на истражувањето ќе бидат во насока на вршење увид во организациската поставеност на Одделот за гранични работи и миграции при МВР во Република Македонија и на начинот на негово функционирање, и одговорноста што ја има како спрема државата, така и спрема поединецот, како еден важен реформски приоритет. Практичната имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола, овозможува овозможуваат брз и слободен проток на луѓе и превозни средства се намалува времето на чекање за преминување на границите и обезбедува ефикасна борба против прекуграничниот криминал, илегалната миграција и трговијата со луѓе

Да се дадат препораки и најдобрите практики за имплементација на шенген-стандардите во граничното управување на Република Македонија и предизвиците и можностите со кои се соочува нашата држава. Како една од посебните цели на ова истражување ќе биде обидот да се констатира дали со досегашните измени во системот за контрола на границите на Република Македонија што се спроведени, дали продуцираат современ и функционален систем за гранична контрола, во која мера е извршено усогласување со стандардите и политиките на ЕУ, и уште позначајно дали во практика се спроведуваат шенген-стандардите во управувањето со границите на Република Македонија.

5. Задачи на истражувањето

Да се направи сеопфатна анализа на шенген-стандардите во граничното управување, директивите и регулативите и други прописи донесени од страна на законодаството на ЕУ

- Да се испита дали системот на гранична безбедност на РМ, базиран врз шенген-стандардите обезбедува ефективно управување со границите и ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето;
- Да се испита дали граничното работење, односно управувањето со границите на РМ, со оглед на расположливите капацитети, се одвива во согласност со утврдените шенген-стандарди и критериуми за членство;
- Кои се предностите/придобивките од практичната имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола во однос на безбедноста и слободата на движење на луѓето;
- Да се испита во кои сегменти на комплексниот процес на управување со границите на РМ во досегашните фази е извршено ефикасно спроведување на пропишаните шенген-стандарди и критериуми;
- Да се испита кои прописи/документи на ЕУ со кои се уредува граничното работење имаат најголемо влијание врз степенот на усогласување на националната легислатива со севкупното шенген *acquis*;
- Да се испита кои законските и подзаконските акти со кои се уредува граничното работење во РМ, во која мера се усогласени со шенгенската легислатива;
- Да се испита кои ЕУ-стандарди и процедури за обезбедување граници се во најголема мера имплементирани во системот на гранично управување на РМ;
- Дали интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола влијае на ефикасноста на управување со границите на Република Македонија;
- Да се испита во која мера „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации“, придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство;
- Дали има доволно соработка со другите институции вклучени во системот на интегрираното гранично управување (ИГУ), при планирањето и остварувањето на активностите сврзани за граничната контрола и обезбедување на државната граница;
- Да се испита кои се најчестите причини за слаба соработка меѓу субјектите вклучени во ИГУ;

- Дали политиката на гранична безбедност на Република Македонија е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на интегрирано граничното управување на Република Македонија;
- Дали организациската поставеност на системот за Интегрирано гранично управување на РМ согласно со шенген-стандардите, обезбедува координација на безбедносните субјекти и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето;
- Да се испита дали имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво и за евроинтеграција на Р Македонија;
- Кои се главните фактори што обезбедуваат функционалност на системот на гранично работење и негово дејствување во рамките на демократско општество;
- Да се испита кои од утврдените стандарди и критериуми придонесуваат за поефикасен систем за гранична безбедност на Р Македонија;

6. ХИПОТЕТСКА РАМКА

Генерална (општа) хипотеза

Интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола влијае врз ефикасноста на управување со границите на Република Македонија, со што се овозможува брз и слободен проток на лица преку границите и заштита од заканите за безбедноста.

Посебни хипотези

- Шенген-стандардите во граничното управување се темелат врз перцепцијата на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење со кои се соочуваат државите членки на Европска Унија.
- Политика на гранична безбедност на Република Македонија е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на интегрирано граничното управување на Република Македонија.
- Организациската поставеност на системот за гранично управување на Република Македонија согласно со шенген-стандардите обезбедува координација на

- безбедносните субјекти во Република Македонија и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето;
- Имплементацијата на шенген-стандардите го подобрува евроинтеграцискиот амбиент на Република Македонија;
 - Имплементацијата на шенген-стандардите во граничното управување придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво;
 - Ефикасната координација и демократската контрола на активностите во системот на гранично работење во Република Македонија обезбедува функционалност и негово дејствување во рамките на принципите на демократското општество;
 - Нефункционалноста и проблемите во одделни институции во системот на Интегрираното гранично управување ИГУ се резултат на институционалниот јаз во поглед на соработката и размената на искуства и практики;
 - „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации, придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство, како од законодавен, така и од институционален карактер.

7. МЕТОДИ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

По својата природа овој магистерски труд има **теориско-дескриптивен карактер**.

Методолошката рамка на ова истражување ја сочинуваат следниве научноистражувачки методи: Методот на анализа на документи е употребен при анализата на расположливата стручна и научна литература во пишана и електронска форма, правни документи, истражувања и елаборати, публикации, изјави на релевантни претставници на субјектите вклучени во системот на Интегрирано гранично управување ИГУ, со акцент на претставниците на субјектот со надлежност во управувањето со границите на Република Македонија и надворешни претставници што во досегашниот период зеле учество во спроведување на шенген-стандардите и најдобрите практики во граничното работење.

Со самиот факт дека шенген-стандардите за гранична контрола се исклучителен предизвик за државите се наметнува потребата од правење адекватна анализа. Анализирањето на одредени научни трудови што ја обработуваат проблематиката поврзана со реформите во граничното управување. За истражувањето е употребен квантитативен метод. Поради обемот и комплексноста на проучуваната проблематика беше спроведена анонимна анкета со пополнување на анонимен структуриран прашалник, преку кое се

согледаа ставовите на лица припадници на граничната полиција на Р Македонија што извршуваат функции на различни организациски нивоа – локално, регионално и централно, во рамките на Одделот за гранични работи и миграции, за актуелната состојба во однос на ефикасноста на управување со границите на Република Македонија, степенот на усогласеност на националното законодавство во областа на граничното работење со релевантното шенгенското законодавство (Schengen acquis) вградено во рамките на ЕУ и степенот на практична имплементација на пропишаните шенген-стандарди и критериуми согласно со расположливите капацитети.

Овој прашалник содржи 23 структурирани прашања од областа на граничното работење и ги опфаќа трите организациски нивоа во граничната полиција на РМ: локално, регионално и централно ниво. Собраните податоци статистички се обработени со помош на компјутерска апликација за табеларни пресметки, Microsoft Excel и е извршено рангирање, табелирање, пресметки и прикажување на резултатите од статистички обработените податоци. Компаративен метод е користен за утврдување на поврзаноста и функционирањето на системот за гранично управување на земјите членки на ЕУ што имаат обврска за обезбедување на надворешните граници на Унијата согласно со шенген-стандардите. Ова е и емпириско истражување затоа што се водиме од искуствени факти со проверка на резултатите во практиката. Исто така е и индивидуално истражување што ќе биде спроведено од страна на индивидуа, авторот на ова истражување.

Во магистерскиот труд се користени и сопствените искуства од долгогодишната служба во Министерството за внатрешни работи – граничната полиција, на граничен премин „Меџитлија“ што граничи со земја членка и надворешна граница на ЕУ.

Знаењето и искуствата стекнати од докажаната важност на прекуграничната соработка со земји членки на „шенген-зоната“ што се однесуваат на шенген-стандардите за гранична контрола, придонесуваат за подготвеноста на граничната полиција на РМ, за нивна целосна практична имплементација како идна земја членка на ЕУ и надворешна граница на шенген-зоната. Во трудот се искористени и практични искуства и материјали од проекти во кои учествувал лично. Индуктивниот метод беше во функција при вршење анализа на поединечните факти со кои доаѓав до заклучок, од запазување на конкретните поединечни случаи преку кои дадов општ заклучок за самиот труд.

Дедуктивниот метод го користев кога од општите анализи изведував посебни и поединечни заклучоци.

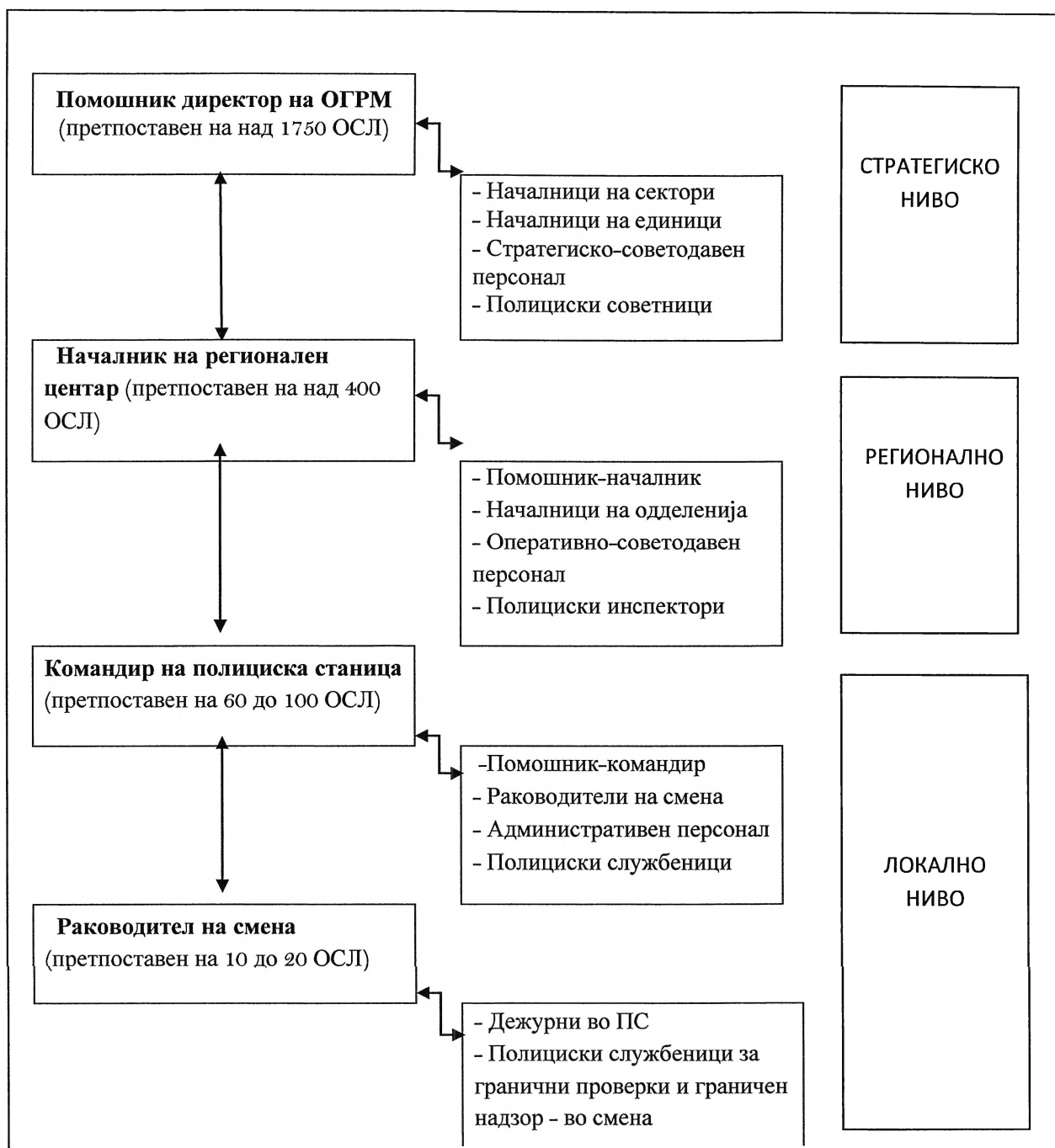
8. ДИЗАЈН НА ПРИМЕРОК

Одделот за гранични работи и миграции ја претставува граничната полиција во Министерството за внатрешни работи на Република Македонија и во негова надлежност се четири регионални центри за гранични работи.

1. Регионален центар за гранични работи ЈУГ, со седиште во Кавадарци – надлежен за обезбедување на јужната граница на Р Македонија кон Р Грција;
2. Регионален центар за гранични работи ИСТОК, со седиште во Делчево – надлежен за обезбедување на источната граница на Р Македонија кон Р Бугарија;
3. Регионален центар за гранични работи ЗАПАД, со седиште во Охрид – надлежен за обезбедување на западната граница на Р Македонија кон Р Албанија; и
4. Регионален центар за гранични работи СЕВЕР, со седиште Скопје – надлежен за обезбедување на северната граница на Р Македонија кон Р Србија и Косово.

На локално ниво функционираат од 6 (шест) до 10 (десет) полициски станици (за гранични премини и полициски станици за контрола на зелената граница), кои се раководени од командири на полициски станици.

Овие полициски станици се во рамките на 4 (четири) регионални центри за гранични работи на регионално ниво, раководени од началници на регионални центри, а сите четири регионални центри се подредени на 1 (еден) Оддел за гранични работи и миграции на стратегиско ниво, со кој раководи помошник-директор на Одделот за гранични работи и миграции.



Пример за организациски нивоа во рамките на Одделот за гранични работи и миграции³⁷

Примерокот ги опфаќа припадниците на граничната полиција на РМ, раководни лица Началници/Командири и полициските службеници што извршуваат работни задачи на

³⁷ Бројот на прикажаните ОСЛ – Овластени службени лица е ориентационен, бидејќи различен е бројот на пополнетост на четирите регионални центри, во зависност од специфичноста на границите што ги обезбедуваат

различни организациони нивоа – локално, регионално и централно, во рамките на Одделот за гранични работи и миграции што по пат на анонимен структуриран прашалник ги изнесоа своите ставови и перцепции за ефикасноста на управување со границите на Република Македонија, степенот на имплементација на шенген-стандардите во граничното управување, и нивото на нивно спроведување во практика согласно со расположливите капацитети.

Примерокот е случаен бидејќи по случаен избор преку интерна електронска пошта на МВР на РМ беа доставени анонимни структурирани прашалници до раководни лица, началници/командири, и полициските службеници од сите три организациски нивоа, локално, регионално и централно ниво во Одделот за гранични работи и миграции. Примерокот за интервјуто беше намерен и избран според критериумот на компетентноста на испитаниците, нивната стручност и експертност во давањето одговори на вака суптилно поставен истражувачки проблем. Сметам дека раководителите на организациските единици во Одделот за гранични работи и миграции, началниците/командирите и полициските службеници дадоа вистинска насока, односно дека најмногу придонесоа за ова истражување.

Исто така, примерокот е и стратифициран, бидејќи предвреме се зема единица од популацијата во овој случај: раководните лица началниците/командирите и полициски службеници во Одделот за гранични работи и миграции. Популацијата во ова истражување е конечна, т.е. ограничена поради тоа што може да се утврди бројот на сите вработени раководни лица и подредени работници во Одделот за гранични работи и миграции во МВР на РМ, кои се предмет на истражување. Во Одделот за гранични работи и миграции, со истражувањето беа опфатени 90 припадници на граничната полиција, и тоа по 30 припадници од секое организациско ниво: локално, регионално и централно, и тоа:

- На локално ниво беа доставени 30 анонимни структурирани прашалници од областа на граничното работење, од кои 12 до раководни лица – командири и 18 подредени полициски службеници;
- На регионално ниво беа доставени 30 анонимни структурирани прашалници од областа на граничното работење, од кои 10 до раководни лица – началници и 20 подредени полициски службеници;
- На централно ниво беа доставени 30 анонимни структурирани прашалници од областа на граничното работење, од кои 8 до раководни лица помошник-директор/началници и 22 подредени полициски службеници;

Статистичка обработка на податоци

Основните фази на едно статистичко истражување, па и на ова истражување, поминува низ четири фази, и тоа:

- Прибирање податоци;
- Групирање и прикажување на податоците;
- Анализа на податоците; и
- Статистичко заклучување.

9. СПРОВЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето за ефикасноста на системот за гранична безбедност на РМ во справување со ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето е спроведено во периодот јануари – февруари 2017 година. За ова истражувања, по барање на истражувачот, добиена е писмена согласност од Министерството за внатрешни работи, со цел непречено спроведување на истражувањето. Поради географската локација на четирите регионални центри (Скопје, Кавадарци, Делчево и Охрид), во истражувањето помогнаа и советниците за обука од сите четири регионални центри, кои по случаен избор го обезбедија потребниот персонал од секој регионален центар наведен во дизајнот на примерок.

Советниците за обука доставија до истражувачот е-адреси од испитаниците, по што натамошната електронска комуникација се одвиваше меѓу истражувачот и испитаниците.

Од страна на истражувачот, на испитаниците од различните организациски нивоа им беше доставен анонимен прашалник по електронски пат, кој содржи структурирани прашања од областа на граничното работење и, откако испитаниците го пополнија, повторно по електронски пат го доставија до истражувачот. На сите испитаници од страна на истражувачот им беше укажано за анонимноста на прашалникот и за дискрецијата во однос на податоците за е-адресите, како и за добиените податоци од прашалникот, во насока на јакнење на довербата меѓу истражувачот и испитаникот.

10. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ

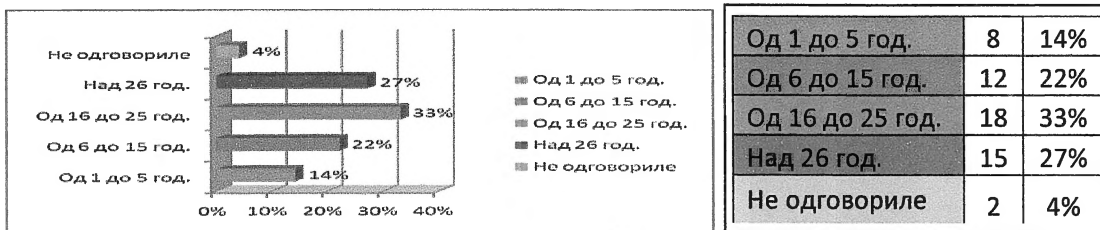
Од вкупните 90 анонимни прашалници што беа доставени до испитаниците преку интерна електронска пошта на МВР на РМ, повратно назад до истражувачот беа вратени и одговорени вкупно 55 прашалници, што значи дека анкетата се реализираше со 61 % ефикасност, и тоа:

- На локално ниво беа вратени и одговорени вкупно 25 прашалници, од кои: 9 од раководни лица – командири и 16 од подредени полициски службеници (а беа доставени 30 прашалници, од кои: 12 до раководни лица командири и 18 до подредени полициски службеници);
- На регионално ниво беа вратени и одговорени вкупно 20 прашалници, од кои: 8 од раководни лица – началници и 12 од подредените полициски службеници (а беа доставени 30 прашалници, од кои: 10 до раководни лица – началници и 20 до подредени полициски службеници);
- На централно ниво беа вратени и одговорени вкупно 10 прашалници, од кои: 4 од раководни лица – помошник-директор/началници и 6 од подредени полициски службеници (а беа доставени 30 прашалници, од кои: 8 до раководни лица – помошник-директор/началници и 22 подредени полициски службеници).

Прашањата се од областа на граничното работење, претходно подготвени во консултација и дополнување со менторот на трудот, кои се обидовме да бидат јасни, директни и недвосмислени. Прашањата се од отворен, затворен, комбиниран тип и прашања со алтернација и селекција. Прашањата во анкетниот прашалник се поделени на општи податоци и посебни податоци.

Општите податоци ги опфаќаат прашањата во врска со работното искуство во гранична полиција, на кое организациско ниво моментално работат, стручна подготовка, пол и националност на испитаниците.

Графикон 1: Анализа на испитаниците според работното искуство во гранична полиција



Како што се гледа од графикон 1, според ефективното работно искуство во граничната полиција на РМ, испитаниците се поделени во четири категории, според кој, најголем број 18, се со работно искуство од 16 до 25 години, 15 се со работно искуство над 26 години, 12 се со работно искуство од 6 до 15 години, 8 се со работно искуство од 1 до 5

години и 2 од испитаниците, не се изјасниле во однос на ефективното работно искуство во граничната полиција на РМ.

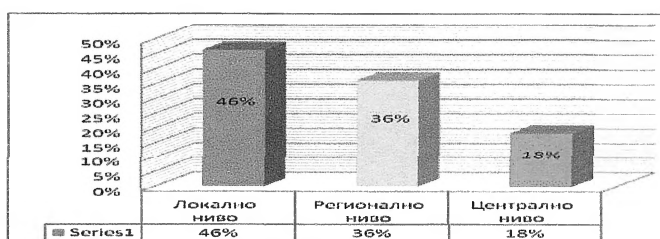
Графикон 2: Анализа на испитаниците според половата припадност



Мажи	36	65%
Жени	16	29%
Не одговориле	3	6%

Според графикон 2, се гледа дека во истражувањето од вкупно 55 испитаници, најголем број, 36, биле мажи, 16 биле припаднички на понежниот пол, а 3 од испитаниците не се изјасниле во однос на ова прашање.

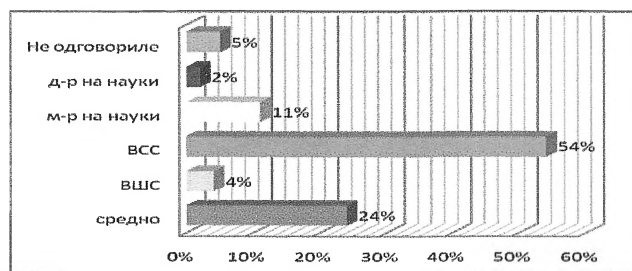
Графикон 3: Анализа на испитаниците според работното организациско ниво



Локално ниво	25	46%
Регионално ниво	20	36%
Централно ниво	10	18%

Во однос на работното организациско ниво (графикон 3), најголем број од испитаниците, 25, работат на локално ниво, 20 на регионално ниво и 10 на централно ниво во граничната полиција на РМ.

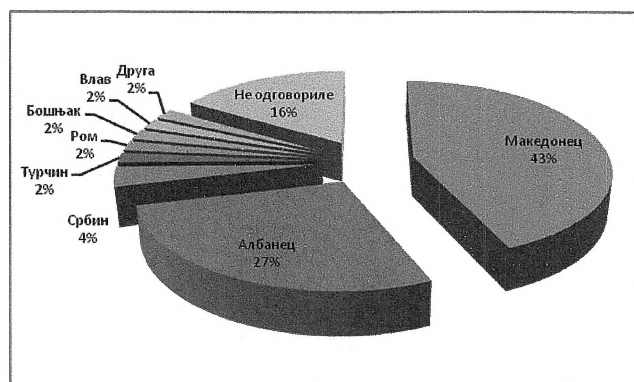
Графикон 4: Анализа на испитаниците според образованието



средно	13	24%
ВШС	2	4%
ВСС	30	54%
м-р на науки	6	11%
д-р на науки	1	2%
Не одговориле	3	5%

Во однос на образованието (графикон 4) најголем дел од испитаниците, 30, се со високо образование, 13 со средно образование, 6 магистри, 2 виша стручна спрема, 1 доктор на науки, а 3 не се изјасниле во однос на образованието.

Графикон 5: Анализа на испитаниците според националната припадност

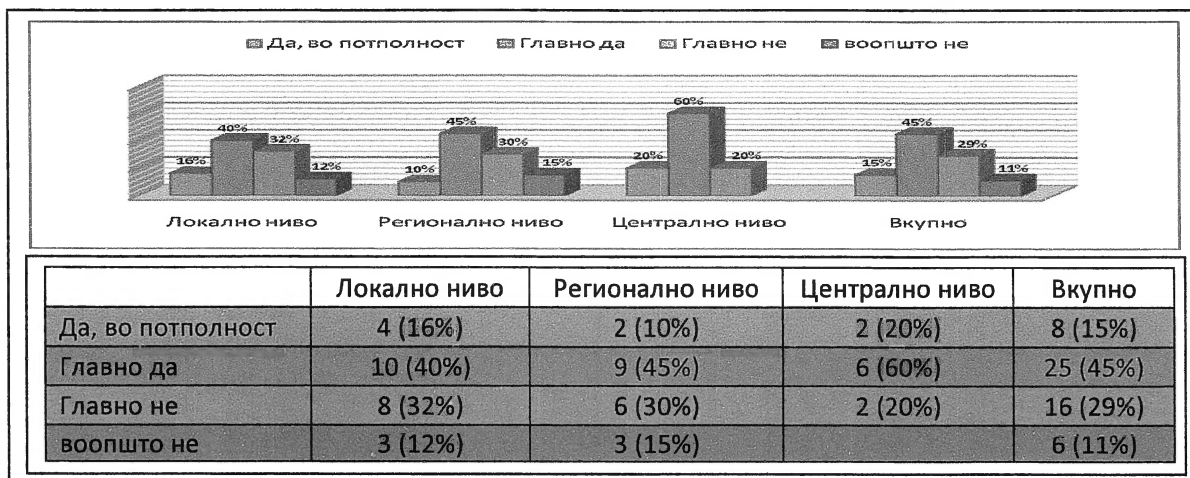


Македонец	24	43%
Албанец	15	27%
Србин	2	4%
Турчин	1	2%
Ром	1	2%
Бошњак	1	2%
Влак	1	2%
Друга	1	2%
Не одговориле	9	16%

Во однос на националната припадност на испитаниците (графикон 5), најголем дел од нив, 24, се од македонска национална припадност, 15 Албанци, 2 Срби, 1 Турчин, 1 Ром, 1 Бошњак, 1 Влак, 1 од друга националност што не е наведена во прашалникот, а 9 не се изјасниле во однос на својата национална припадност.

Во вториот дел од анкетниот прашалник, во посебните податоци, испитаниците одговараа на прашања што се однесуваат на предметот на истражување и прашања со кои се потврдуваат или се оспоруваат поставените хипотези.

Дали сметате дека системот на гранична безбедност на РМ, базиран врз шенген-стандардите, обезбедува ефективно управување со границите и ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето?



Графикон 6: Ефикасност на системот за гранична безбедност на РМ

Во однос на ефикасноста на системот за гранична безбедност на РМ, најголем дел од испитаниците, 25, сметаат дека главно да, обезбедува ефективно управување со границите и ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето, а 8 дури сметаат дека во целост е ефикасен. Наспроти овој став, 16 испитаници главно не веруваат дека постојниот систем за гранична безбедност обезбедува ефикасна заштита, а 6 дури сметаат и дека воопшто не е ефикасен. Може да се заклучи дека ставот на поголемиот дел од испитаниците е дека системот обезбедува ефективно управување со границите на РМ и нивна ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста.

Дали сметате дека граничното работење, односно управувањето со границите на РМ, со оглед на расположливите капацитети, се одвива во согласност со утврдените шенген-стандарди и критериуми за членство?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Да, во потполност	2(40%)	2(40%)	1(20%)	5(9%)
Главно да	8(38%)	8(38%)	5(24%)	21(38%)
Главно не	10(50%)	7(35%)	3(15%)	20(37%)
воопшто не	5(56%)	3(33%)	1(11%)	9(16%)

Табела 7: Управувањето со границите на РМ согласно со шенген-стандардите

Од добиените резултати во однос на оваа прашање, како заклучок се наметнува дека шенген-стандардите не се применуваат целосно во управувањето со границите на РМ,

бидејќи ова е ставот на поголемиот број лица 29 наспроти оние 26 што веруваат дека граничното работење се одвива согласно со шенген-стандардите. Со оглед на јасната определба на РМ за полноправно членство во ЕУ, а во тие рамки и исполнување на критериумот за гранична безбедност, покрај хармонизација на законодавството, потребно е повеќе да се работи на практична имплементација и примена на шенген-стандардите во граничното работење, контрола.

Кои се предностите/придобивките од практичната имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола во однос на безбедноста и слободата на движење на луѓето?

Ниво	Брз проток	Заштита од закани	Човек. права	Професионалност	Евроинтеграција	Безбедн. и стабилност	Сораб.и координ.	Демократизација	Модернизација	Нешто друго
Локал. ниво	23(16%)	22(15%)	14(9%)	10(7%)	15(10%)	11(7%)	12(8%)	17(11%)	24(16%)	2(1%)
Регион. ниво	26(22%)	22(18%)	10(8%)	8(7%)	6(5%)	7(6%)	9(7%)	11(9%)	20(17%)	1(1%)
Центр. ниво	9(15%)	11(18%)	5(8%)	5(8%)	7(12%)	6(10%)	4(7%)	4(7%)	8(13%)	1(2%)
Вкупно	58(17%)	55(17%)	29(9%)	23(7%)	28(8%)	24(7%)	25(8%)	32(10%)	52(16%)	4(1%)

Табела 8: Предности/придобивки од практичната и-мплементација на шенген-стандардите

Испитаниците од предложените опции можеа да изберат три што ги сметаат за најзначајни и да ги рангираат со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни).

Врз основа на добиените одговори, можеме да заклучиме дека испитаниците мислат оти практичната имплементација на шенген-стандардите во граничното работење овозможува брз проток на патници и возила преку државната граница, а во исто време обезбедува и ефикасна заштита од закани за безбедноста и слободата на движење на луѓето. Придонесува во голема мера за модернизација и развој на граничната полиција на РМ и ја развива свеста кај граѓаните за потребата од демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ. Придонесува за развивање на свеста и одговорноста кај граничните полициски службеници за почитување на човековите права и слободи,

развивање и продлабочување на соработката и координацијата меѓу државните органи во ИГУ и меѓународната полициска соработка со цел навремена процена и одговор на заедничките безбедносните ризици и закани. Сите овие фактори придонесуваат за стабилноста на регионално и глобално ниво и исполнување на условот за ефикасна гранична безбедност и евроинтеграција на РМ. Но, за жал, значителен е бројот на испитаници чиј став е дека сè уште недостига професионалност и одговорност во вршењето на полициските работи и треба повеќе да се работи на полето на намалување на корупцијата.

Во кои сегменти на комплексниот процес на управување со границите на РМ во досегашните фази е извршено ефикасно спроведување на пропишаните шенген-стандарди и критериуми?

Ниво	Хармонизација законодавство	Персонал	FRONTEX	Инфраструктура	Опрема	Соработка	Нешто друго
Локално	24(16%)	35(23%)	20(13%)	18(12%)	22(15%)	28(19%)	3(2%)
Регион.	16(13%)	26(22%)	17(14%)	19(16%)	18(15%)	22(18%)	2(2%)
Централно	10(17%)	14(23%)	9(15%)	6(10%)	7(11%)	13(22%)	1(2%)
Вкупно	50(15%)	75(23%)	46(14%)	43(13%)	47(14%)	63(19%)	6(2%)

Табела 9: Сегменти на извршено спроведување на пропишаните шенген-стандарди

Од предложената листа на одговори, испитаниците имаа право да избираат три што ги сметаат за најзначајни и да ги рангираат со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни), при што добиените резултати од истражувањето укажуваат дека ефикасно спроведување на пропишаните шенген-стандарди и критериуми во досегашната фаза од комплексниот процес на управување со границите на РМ е извршено во однос на управувањето со персоналот што придонесува за развој на соработката, и тоа на сите нивоа: внатреагенциска – во рамките на Министерството за внатрешни работи, односно граничната полиција, меѓуагенциска – меѓу сите субјекти вклучени во системот за интегрирано гранично управување и на меѓународна ниво – со странски полициски сили.) Националното законодавство во голема мера е хармонизирано со севкупното шенгенско законодавство (Schengen acquis), и извршено ефикасно материјално-техничко опремување на полициските

станции за гранични проверки и граничен надзор согласно со европските стандарди и критериуми и спроведување заеднички стандарди за обука, изработка на анализа на ризик и учество во заеднички операции во рамките на FRONTEX, но сè уште административната инфраструктура на граничните премини и полициските станиците за обезбедување на зелената граница, не е на посакувано европско ниво и треба сè уште да се работи на подобрување на условите за работа. Потребна е надградбата на информатичкиот систем за контрола на патници и возила на граничните премини, во однос на брзината и пристапот до меѓународните бази на податоци за лица, документи и возила што се предмет на меѓународни потраги (SIS, VIS, SIRENE, EURODAC, EUROPOL..)

Кои од наведените прописи/документи на ЕУ со кои се уредува граничното работење имаат најголемо влијание врз степенот на усогласување на националната легислатива со севкупното шенген *acquis*?

Ниво	Шенген- договор	Шенген- конвенција	Шенгенски кодекс	Шенгенски прирачник	Шенген- каталог	Регулатива - FRONTEX	Нешто друго
Локално	20(14%)	17(12%)	29(19%)	27(18%)	32(21%)	23(15%)	2(1%)
Регион.	16(13%)	13(11%)	24(20%)	27(22%)	21(18%)	18(15%)	1(1%)
Централно	4(7%)	6(10%)	18(30%)	13(22%)	10(17%)	8(13%)	1(1%)
Вкупно	40(12%)	36(11%)	71(22%)	67(20%)	63(19%)	49(15%)	4(1%)

Табела 10: Влијанието на шенгенската легислатива врз граничното работење

Според рангирањето на понудените одговори со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни), најбитен шенген-пропис/документ што ја уредува националната легислатива во граничното работење е „Шенгенски граничен кодекс“ (Schengen Border Code). Имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење се усогласува согласно со „Практичниот прирачник за граничните служби“ (Шенгенски прирачник), а препораките и најдобрите практики за ефикасно управувањето со границите се усогласуваат со Шенген-каталогот на ЕУ. Стандардите за обука на персоналот, вршењето анализа на ризик во граничното работење и реализацијата на заеднички операции се во рамките на соработката со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – FRONTEX.

Значителен број од испитаниците го делат ставот дека Шенгенскиот договор (спогодба) и Конвенцијата за негова имплементација имаат најмало влијание врз степенот на усогласување на националната легислатива со севкупното шенген *acquis*.

Според вашето мислење, законските и подзаконските акти со кои се уредува граничното работење во РМ, во која мера се усогласени со шенгенската легислатива?

Ниво	Закон за ГК	Закон за странци	Правил. ГП и ГН	Правил. за штембили	Правил. за гр. сигнали зација	Правил. за странци	Закон за азил	Визен режим	Шенген акциски план	Нешто друго
Локално	23(14%)	22(12%)	14(15%)	10(8%)	15(9%)	11(9%)	12(11%)	17(10%)	24(11%)	2(1%)
Регион.	26(14%)	22(16%)	10(11%)	8(10%)	6(8%)	7(9%)	9(12%)	11(9%)	20(10%)	1(1%)
Централ.	9(20%)	11(15%)	5(12%)	5(8%)	7(7%)	6(10%)	4(13%)	4(7%)	8(8%)	
Вкупно	58(15%)	55(14%)	29(13%)	23(9%)	28(8%)	24(9%)	25(12%)	32(9%)	52(10%)	4(1%)

Табела 11: Усогласеност на националната легислатива со севкупното шенген *acquis*

Испитаниците ја рангираа предложената листа на одговори со давање оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни), и согласно со графиконот 11, клучни законски и подзаконски акти од националната легислатива, кои го регулираат граничното работење во РМ, во согласност со севкупното шенген *acquis*, претставуваат Законот за гранична контрола, Законот за странци и Правилникот за начин на извршување на гранични проверки и граничен надзор (подзаконскиот акт што произлегува од ЗГК). Голем степен на усогласеност со европските стандарди во однос на исполнување на условите и постапката за добивање и престанок на правото на азил е извршена во Законот за азил и привремена заштита на РМ.

Соодветните мерки и активности што се преземаат согласно со Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации, како од законодавен, така и од институционален карактер, придонесуваат во голема мера за имплементација на релевантното шенгенско законодавство. Сепак, степенот на усогласеност, Правилникот за странци, визниот режим на РМ и Правилникот за штембили, сè уште не се во целост усогласени со шенгенското законодавство, е ставот на значителен дел од испитаниците.

Низок степен на имплементација на Правилникот за гранична сигнализација, со кој се регулираат условите и стандардите на поставувањето на граничните табли и другата сигнализација. Друг значаен документ што придонесува за ефикасни гранични проверки, дел од испитаниците го имаат наведено Шенгенскиот прирачник за начинот на профилирање на патници при преминување граница, и за начинот на вршење контрола на лица и возила на втора линија.

Според вас, кои ЕУ-стандарди и процедури за обезбедување граници се во најголема мера имплементирани во системот на гранично управување на РМ?

Ниво	Унифицирани правила при ГП	Хармонизација на визен режим	Заеднички критер. за азил	Заедничка миграциона политика	Компензаторски мерки	Нешто друго
Локално	32(21%)	34(23%)	26(17%)	27(18%)	29(19%)	2(2%)
Регион.	29(24%)	20(17%)	23(19%)	21(17%)	26(22%)	1(1%)
Централно	17(28%)	14(23%)	9(15%)	8(14%)	11(18%)	1(2%)
Вкупно	78(24%)	68(21%)	58(17%)	56(17%)	66(20%)	4(1%)

Табела 12: Стандарди и процедури за обезбедување на државната граница

Рангирањето на предложените ЕУ идентични процедури за ефикасно обезбедување граници е извршено на истиот начин како во претходното прашање, при што добиените резултати укажуваат дека во РМ се спроведуваат исти (унифицирани) постапки и правила при вршење гранични проверки. Стандардите за опремата што се користи при вршење гранични проверки, пред сè, опрема за откривање фалсификувани документи и возила, опрема за откривање радијација, опрема за откривање дрога и експлозивни материи, како и опремата што се користи во граничен надзор за набљудување на државната граница на РМ, претставуваат стандарди што во голема мера се имплементирани во системот за управување со државната граница на РМ. Извршена е хармонизација на визниот режим на РМ со визната политика на ЕУ кон државјаните на трети земји. Се спроведуваат „компензаторски мерки“ во внатрешноста и покрај државната граница, како важен предуслов за исполнување на условот за ефикасна гранична контрола и спречување на прекуграничниот криминал и илегалната

миграција. Меѓутоа, треба уште да се работи на целосно спроведување на реформите во делот на миграциската политика на РМ и критериумите за добивање азил.

Дали сметате дека интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола влијае врз ефикасноста на управување со границите на Република Македонија?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Да, во целост	11(44%)	10(50%)	7(70%)	28(51%)
Главно да	7(28%)	5(25%)	2(20%)	14(25%)
Главно не	4(16%)	3(15%)	1(10%)	8(15%)
воопшто не	3(12%)	2(10%)		5(9%)

Табела 13: Интензитет на спроведување на шенген-стандардите

Добиените резултати ја потврдуваат тезата дека интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола во целост влијае врз ефикасноста на управување со границите на Република Македонија. Колку побрзо успееме да ги исполниме европските стандарди за обезбедување на границите, толку поблиску сме до европското семејство, а кога ќе се случи тоа, и одговорноста ќе биде поголема, во однос на заштита на надворешната граница на ЕУ од заканите за безбедноста. Наспроти овај став, значително е помал бројот на оние испитаници што не сметаат дека интензитетот на спроведување на шенген-стандардите влијае врз ефикасноста на управување со границите.

Според вас, во колкава мера „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации“, придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство?

Да, во целост	7(28%)	6(30%)	3(30%)	16(29%)
Главно да	10(40%)	8(40%)	5(50%)	23(42%)
Главно не	5(20%)	4(20%)	1(10%)	10(18%)
воопшто не	3(12%)	2(10%)	1(10%)	6(11%)

Табела 14: Влијанието на Шенгенскиот акциски план на РМ со фискални импликации

Мерките и активностите што се спроведуваат во рамките на Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство, и тоа како во однос на хармонизација на националното, законодавство така и во однос на јакнење на институциите надлежни за спроведување и контрола на динамиката на практична имплементација на утврдените европски норми и стандарди за гранична контрола. Меѓутоа, ставот на значителен број е дека Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации не придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство, временската рамка е многу голема и не се спроведуваат фискалните импликации за непочитување на утврдените рокови.

Дали има доволно соработка со другите институции вклучени во системот на интегрираното гранично управување (ИГУ), при планирањето и остварувањето на активностите сврзани за граничната контрола и обезбедување на државната граница?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Да, редовно по сите прашања	2(8%)	3(15%)	5(50%)	10(18%)
Повремено	9(36%)	9(45%)	2(20%)	20(36%)
Само по одредени прашања	11(44%)	6(30%)	2(20%)	19(35%)
Нема	3(12%)	2(10%)	1(10%)	6(11%)

Графикон 15: Соработка меѓу институциите во системот на ИГУ

Соработка меѓу институциите во системот на интегрираното гранично управување во РМ, се одвива повремено во зависност од потребите, и тоа само по одредени прашања и на конкретно барање на некоја од институциите. Помал дел сметаат дека соработката се одвива редовно по сите прашања, преку секојдневни контакти на самите гранични премини, преку размена на информации и решавање на прашања во однос на управувањето со границите и преземање координирани активности на локално, регионално и на централно ниво во системот на ИГУ. Но иако најмал, сепак, значителен е бројот на оние што сметаат дека нема никаква соработка меѓу институциите во системот на ИГУ.

Според вас, кои се најчестите причини за слаба соработка меѓу институциите во системот на интегрираното гранично управување на Р Македонија?

Ниво	Кадровска неекипираност	Преклопување на надлежности	Правни пречки	Институцион. јаз	Натпревар меѓу институции	Нешто друго
Локално	27(18%)	30(20%)	25(17%)	36(24%)	28(19%)	4(2%)
Регион.	25(21%)	27(22%)	22(18%)	24(20%)	21(18%)	1(1%)
Централно	9(15%)	11(18%)	7(12%)	13(22%)	17(28%)	3(5%)
Вкупно	61(19%)	68(21%)	54(16%)	73(22%)	66(20%)	8(2%)

Табела 16: Причини за слаба соработка меѓу институциите во системот на ИГУ.

Според извршеното рангирањето на избраните три причини за слаба соработка, со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни), институционален јаз во поглед на размена на информации, искуства и практики, претставуваат главната причина за слаба соработка меѓу институциите, како и преклопување на надлежностите меѓу институциите по одредени прашања и самиот натпревар што постои меѓу државните институции во решавање на одреден настан. Значителен е бројот и на оние испитаници што го делат ставот дека кадровската неекипираност и непрофесионалност, се едни од причините за слабата соработка, а правните пречки од законска и друга регулатива многу придонесуваат за слабата соработка. Нетрпеливоста и слабата комуникација на раководните лица во организациските нивоа, понатаму како domino-ефект се пренесува на сите други фактори на системот за интегрирано гранично управување.

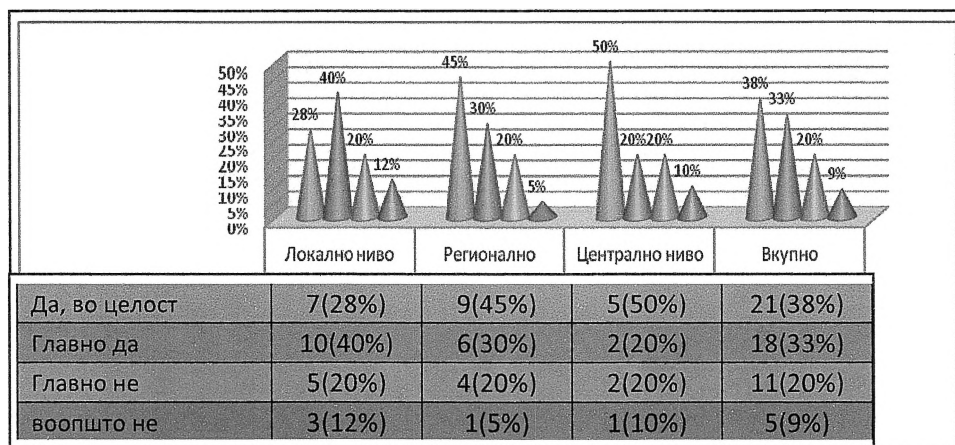
Дали според вас, политиката на гранична безбедност на РМ е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на ИГУ?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Да, целосно	5(20%)	8(40%)	3(30%)	16(29%)
Главно да	9(36%)	6(30%)	4(40%)	19(34%)
Главно не	7(28%)	4(20%)	2(20%)	13(24%)
воопшто не	4(16%)	2(10%)	1(10%)	7(13%)

Табела 17: Усогласеност на политичките и главните субјекти во системот на ИГУ

Политиката на гранична безбедност на РМ е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на ИГУ, а нивото на усогласеност целосно влијае врз системот на гранична безбедност на РМ. Меѓутоа, значителен број испитаници сметаат дека степенот на усогласеност меѓу политичките и главните субјекти во ИГУ не влијае врз граничната безбедност.

Дали организациската поставеност на системот за ИГУ на РМ согласно со шенген-стандардите обезбедува координација на безбедносните субјекти и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето?



Графикон 18: Ефикасност на системот за интегрирано гранично управување на РМ.

Организациската поставеност на системот за ИГУ на РМ, согласно со шенген-стандардите, обезбедува координација на безбедносните субјекти и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето.

Меѓутоа, значителен е бројот на оние испитаници што го делат ставот дека проблемите за неефикасноста на системот, главно, лежат во слабата комуникација, координираност и институционален јаз меѓу главните субјекти при размена на информации, искуства и практики, како и ниското ниво на демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ.

Дали, според вас, имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво и за евроинтеграција на Р Македонија?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Да, во целост	11(44%)	9(45%)	6(60%)	26(47%)
Делумно да	9(36%)	6(30%)	3(30%)	18(33%)
Главна не	4(16%)	3(15%)	1(10%)	8(15%)
Не воопшто	1(4%)	2(10%)		3(5%)

Табела 19: Влијанието на шенген-стандардите врз безбедноста и евроинтеграцијата на РМ.

Имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво и за евроинтеграција на Р Македонија. Незначителен е бројот на оние што не се согласуваат дека исполнувањето на европските критериуми и стандарди во граничното работење придонесуваат за јакнење на безбедноста во регионот и пошироко, и ја забрзуваат евроинтеграцијата на Р Македонија.

Кои се главните фактори што обезбедуваат функционалност на системот на гранично работење и негово дејствување во рамките на демократско општество?

	Локално ниво	Регионално ниво	Централно ниво	Вкупно
Ефикасна координација на активностите во системот на гранично работење	9(36%)	6(30%)	4(40%)	19(35%)
Демократска и правна супервизија на граничните безбедносни активности	7(28%)	5(25%)	3(30%)	15(27%)
Професионализам и деполитизација на главните актери во граничното работење	4(16%)	4(20%)	1(10%)	9(16%)
Транспарентност во граничното работење	3(12%)	3(15%)	1(10%)	7(13%)
Отчетност на главните актери во граничното работење	2(8%)	2(10%)	1(10%)	5(9%)

Табела 20: Функционалност на системот на гранично работење во демократско општество

Системот на гранично работење во РМ обезбедува функционалност и негово дејствување во рамките на принципите на демократското општество. Обезбедува ефикасна координација на активностите и демократска контрола. Меѓутоа, сè уште нема

професионален кадар, високо ниво на политизираност на главните актери во граничното работење, недоволна транспарентност и отчетност во работењето, сметаат значителен број од испитаниците.

Според вас, кои од утврдените стандарди и критериуми придонесуваат за поефикасен систем за гранична безбедност на Р Македонија?

Ниво	Инфра структ.	Обука	Децентр ализац.	Антикор. мерки	Сораб.	Опрема	Демокр. контрола	Стручен кадар	Легисл.	Практ. имплем.	Нешто друго
Локално	7(5%)	16(10%)	10(7%)	20(13%)	13(9%)	11(7%)	17(11%)	14(9%)	22(15%)	19(13%)	1(1%)
Регион.	5(4%)	12(10%)	10(8%)	16(13%)	9(7%)	6(5%)	13(11%)	14(12%)	15(13%)	18(15%)	2(2%)
Централ.	1(2%)	6(10%)	3(5%)	11(18%)	5(8%)	4(7%)	7(12%)	6(10%)	9(15%)	8(13%)	
Вкупно	13(4%)	34(10%)	23(7%)	47(14%)	27(8%)	21(7%)	37(11%)	34(10%)	46(14%)	45(14%)	3(1%)

Табела 21: Стандарди и критериуми за поефикасен систем за гранична безбедност на РМ.

Хармонизација на националното законодавство со севкупното Schengen acquis и практична имплементација на шенген-стандарди во граничното управување претставуваат главни фактори што придонесуваат за поефикасен систем за граничната безбедност на Р Македонија, поткрепени со финансиска сигурност и антикорупциски мерки.

Поголема демократска контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење. Професионален и стручен кадар што ќе ги исполнува стандардите за обука, анализа на ризик и заеднички операции, согласно со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – FRONTEX. Развој на соработката (национална и меѓународна) и координација меѓу сите релевантни служби и агенции што се вклучени во системот на гранична безбедност, се клучни за воспоставување ефективен, ефикасен и интегриран систем за управување со границите на РМ. Значителен број од испитаниците сметаат дека треба да се изврши повисоко ниво на децентрализацијата и деполитизираност во граничното работење и дека ефикасноста не може да се постигне без материјално-техничка опременост на релевантните агенции (служби) вклучени во системот на гранична безбедност на РМ.

Неопходна е инфраструктурната модернизација на полициските станици за гранични проверки и граничен надзор, а улогата на лидерството и менаџментот, односно

унапредувањето на лидерските компетенции кај лидерите во гранична полиција на РМ претставуваат клучни фактор за ефикасност на еден комплексен интегриран систем, како што е системот за гранична безбедност на РМ.

ЗАКЛУЧОК

Почувена од искуството од преговорите за членство во претходните циклуси со земјите кандидатки, Европската комисија зазема став дека во иднина граничното работење, односно управувањето со границите што е опфатено во областа Надворешни граници и граници на шенген-зоната во рамките на поглавјето 24 (Правда, слобода и безбедност) на законодавството на ЕУ, ќе биде област со која ќе се почнуваат и ќе се затвораат преговорите. „Поради тоа, Комисијата³⁸ воспоставува нов пристап во однос на овие прашањата поврзани со имплементација на шенген-стандардите во граничното управување. Тие се опфатени во раниот пристапен период, а поглавјето 24 соодветно ќе се остварува врз база на акциски планови, бидејќи тие бараат воспоставена издржана евиденција.

Комисијата редовно известува за сите фази на процесот на имплементација на шенген-стандардите, за постигнатиот напредок во оваа област од граничното работење заедно со одредниците дефинирани во овие акциски планови, и по потреба со мерки за корекција.“ Овој т.н. „нов пристап на ЕК во водење преговори за членство“ ѝ донесе извесно престојување и на нашата државата и фокусирање на расположливите капацитети кон приоритетно исполнување на потребните шенген-стандарди и критериуми токму во ова 24-то поглавје. Но мора да се спомене дека ова поглавје отсекогаш важело 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 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, како што е Република

³⁸ Европска комисија: Работен документ на службите на комисијата извештај за Република Македонија 2015
Достапно на:
http://www.sobranie.mk/content/%D0%9D%D0%A1%D0%95%D0%98/PR2015_All_CK_FF_MK_16.11.2015.pdf

Македонија, поттикнува максимално користење на сите расположливи капацитети, со цел достигнување на поставените цели и вградување на потребните шенген-стандарди.

Досегашното проширување на ЕУ покажува дека Унијата е сè посложена, а а ЕУ *acquis* е пообемно од кога било. Заострување на мерилата за имплементација на утврдените шенген-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 што 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 вложиме сите сили во завршување на реформските процеси и исполнување на сите потребни шенген-критериуми.

Во периодот до зачленување на Република Македонија во ЕУ, државата има обврска да изврши хармонизација на националното законодавство во областа на граничното управување со правото на ЕУ, односно со севкупното Schengen *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 што го доставуваат надлежните институции во државата, го оценува степенот на усогласеност на националната легислатива, но и ефективност во имплементација на пропишаните шенген-стандарди и критериуми. Покрај оцените, ЕК се произнесува и со забелешки и препораки за надминување на констатираните недостатоци, а со цел успешно исполнување на обврските што произлегуваат од членство. Македонското законодавство во сферата на граничното управување сè уште не е во доволна мера усогласено со стандардите и политиките на Европската Унија. Несомнено дека државата мора да изнајде ефикасни начини и методологија за целосно вградување на утврдените европски шенген-стандарди во својата легислативна рамка, но уште е позначајно тоа што ќе мора во практика да покаже дека нив целосно ги имплементира. Квалитетот на спроведувањето на хармонизираниите прописи директно е условен од градењето и одржувањето на неопходната административна инфраструктура, техничко-технолошка опременост, јасно зацртаните планови и визии за целите што треба да се постигнат.

Гранична безбедност е дефинирана како систем на мерки и активности што обезбедуваат заштита на границите од опасности и закани за безбедноста на државата и граѓаните. Воспоставени се отворени, но контролирани и сигурни граници во согласност со утврдените шенген-стандарди, со олеснување и забрзување на легитимното преминување на државната граница, и во исто време идентификација, детекција, превенција, спречување и

постапување со илегалните активности, посебно оние прекугранични активности што содржат елементи на организиран криминал и ја загрозуваат безбедноста на граѓаните.

Идентификувани се закните за безбедноста и слободата на движење на луѓето и предизвиците со кои се соочува Р Македонија во остварување на поставените цели за поефикасен безбедносен систем за управување со границите, односно исполнување на критериумот за гранична безбедност како идна земја членка на ЕУ. Дадени се стратегиски насоки за акција со цел навремена процена и заштита од закните за безбедноста и слободата на движење на луѓето. Извршена е анализа на развојот на слободата на движење на луѓето во различни периоди од евроинтеграцискиот процес.

Дефинирани се шенген-стандарди во граничното управување и надлежноста на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија – граничната полиција, во системот на Интегрирано гранично управување ИГУ. Извршена е хармонизација на националната легислатива со шенген-законодавството во однос на дефинираните услови за преминување на надворешните граници на државите членки и унифицирани правила и процедури што ги применуваат државите членки заради контрола на лицата што ги преминуваат тие граници во областа на граничната контрола.

Организациската поставеност на Одделот за гранична контрола и миграции овозможува функционалност и ефикасност во системот на ИГУ. Спроведувањето на обуките, анализа на ризик и заеднички операции се во согласност со стандардите на FRONTEX – Европска агенција за гранична и крајбрежна стража.

Долгорочните искуства со реформите на секторот за безбедност во Европа покажуваат дека од приоритетно значење се следниве пет области:

- реформа на правната регулатива на секторот за гранична безбедност, вклучувајќи ја хармонизацијата на законите што ја регулираат положбата на граничната полиција со стандардите на ОБСЕ, Советот на Европа и Европската Унија;

- реформа на граничниот безбедносен систем, која ќе ги одразува националните интереси и политичките цели на земјата, особено кога е во прашање декларираното политичко определување за влез во европската интеграција;

- реформа на системот за внатрешна безбедност, која ќе се заснова врз стандардите што важат во европските интеграции и на одговорот на новите закани на безбедноста (корупцијата, организираниот криминал и тероризмот);

- реформа на системот на гранична контрола што ќе почива на стандардите воспоставени со Шенгенскиот договор;

- воспоставување демократска парламентарна контрола над граничните служби и другите служби на безбедност.³⁹

Опфатени се реформите во граничната контрола како приоритет за интеграција и стабилност на Република Македонија и фазите на нивна интеграција. Демократска контрола, отчетност и транспарентност, деполитизираност, децентрализирано гранично работење, остануваат едни од главните реформски приоритети. Даден е преглед на законските регулативи и имплементирање на измените во граничното управување на Република Македонија. Реформите на полицијата треба да бидат надополнети и синхронизирани со реформите во другите области на кривичноправниот систем (КПС), со цел да се подобри ефективностa и ефикасноста на целокупниот кривичноправен процес и да се обезбедат одржливи реформски резултати и постигнувања во различните области на КПС.⁴⁰

На крајот од овој труд се прикажани дел од институционалните проблеми со кои се соочуваа граничната полиција на Република Македонија и кои се одразуваат на ефикасноста во граничното работење.

Истражувањето генерално ја потврди генералната хипотеза дека интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола влијае врз ефикасноста на управување со границите на Република Македонија, со што се овозможува брз и слободен проток на лица преку границите и заштита од заканите за безбедноста. Колку побрзо успееме да ги исполниме европските стандарди за обезбедување на границите, толку поблиску сме до европското семејство, а кога ќе се случи тоа, и одговорноста ќе биде поголема, во однос на заштита на надворешната граница на ЕУ од заканите за безбедноста.

Првата помошна хипотеза е во целост потврдена, бидејќи согласно со резултатите системот на гранична безбедност на РМ, во голема мера обезбедува ефективно управување со границите и ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето, а шенген-стандардите во граничното управување се темелат врз перцепцијата на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење со кои се соочуваат државите членки на Европска Унија.

³⁹ Гергинова, Т., „Реформи на безбедносниот сектор во Република Македонија“, Зборник на трудови, Факултет за безбедност - Скопје, Научна и стручна конференција: Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Охрид, 2010 стр.164

⁴⁰ Прирачник „Реформа на полицијата во рамката на реформите на кривичноправниот систем“, ОНЗ/ЕСП / Серија на изданија, Том 1, ОБСЕ 2013

Исто така, во целост се потврдени втората и третата помошна хипотеза, односно дека политиката на гранична безбедност на Република Македонија е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на интегрирано граничното управување на Република Македонија. Организациската поставеност на системот за гранично управување на Република Македонија согласно со шенген-стандардите, обезбедува координација на безбедносните субјекти во Република Македонија и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето;

Во целост се потврдени и четвртата и петтата помошна хипотеза, односно дека имплементацијата на шенген-стандардите придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво и за евроинтеграција на Република Македонија.

Во целост се потврдени и другите три помошни хипотези, односно дека ефикасната координација на активностите и демократската контрола на активностите се главни фактори во системот на гранично работење во Република Македонија, кои обезбедуваа функционалност и негово дејствување во рамките на принципите на демократското општество. Меѓутоа, сè уште нема професионален кадар, присутно е високо ниво на политизираност на главните актери во граничното работење, недоволна транспарентност и отчетност во работењето. Имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење придонесува за безбедност и стабилност на регионално и глобално ниво и за евроинтеграција на Р Македонија. Меѓутоа, проблемите за неефикасноста на системот, главно лежат во слабата комуникација, координираност и институцијален јаз меѓу главните субјекти при размена на информации, искуства и практики, како и ниското ниво на демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ.

Осмата помошна хипотеза во целост е потврдена, односно дека „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство, како од законодавен, така и од институционален карактер.

Врз основа на досега постигнатото и научените лекции, Република Македонија и во иднина треба да продолжи со реформи во граничниот безбедносен систем, односно во државните институции што имаат надлежност во системот за интегрирано гранично управување, со крајна цел навремена процена и одговор на заканите за безбедноста на државата и гарантирање слобода на движење на граѓаните.

Хармонизација на националното законодавство со севкупното Schengen acquis и практична имплементација на шенген-стандарди во граничното управување претставуваат главни фактори што придонесуваат за поефикасен систем за гранична безбедност на Р Македонија, поткрепени со финансиска сигурност и антикорупциски мерки.

Поголема демократска контрола, отчетност и транспарентност во граничното работење. Професионален и стручен кадар што ќе го исполнува стандардите за обука, анализа на ризик и заеднички операции, согласно со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – FRONTEX. Развој на соработката (национална и меѓународна) и координација меѓу сите релевантни служби и агенции што се вклучени во системот на гранична безбедност, се клучни за воспоставување ефективен, ефикасен и интегриран систем за управување со границите на РМ. Значителен број од испитаниците сметаат дека треба да се изврши повисоко ниво на децентрализацијата и деполитизираност во граничното работење и дека ефикасноста не може да се постигне без материјално-техничка опременост на релевантните агенции (служби) вклучени во системот на гранична безбедност на РМ.

Неопходна е инфраструктурната модернизација на полициските станици за гранични проверки и граничен надзор, а улогата на лидерството и менаџментот, односно унапредувањето на лидерските компетенции кај лидерите во гранична полиција на РМ претставуваат клучни фактор за ефикасност на еден комплексен интегриран систем, како што е системот за гранична безбедност на РМ.

Република Македонија се наоѓа во централниот дел на ЈИЕ и претставува географска крстосница меѓу Европа, Азија и Африка, што е од големо значење за нејзиниот развој. Од безбедносен аспект, таа претставува и една од крстосниците на главните патишта на тероризмот, илегалната миграција, илегалната трговија со дрога, оружје и луѓе од Азија и Африка кон Западна Европа.

Во таа насока, во иднина треба постојано да се врши дефинирање на современите асиметрични закани, според кои ќе се врши натамошно приспособување, односно реформирање на граничниот безбедносен систем.

Една од стратегиските цели на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија, односно на Бирото за јавна безбедност во негови рамки, модернизација и стандардизација на граничната полиција со користење современи методи за извршување задачи и должности за управување со границите, согласно со шенген-стандардите и добрите практики на ЕУ. Сето ова го спроведува преку утврдување на следниве конкретни цели:

- Зајакнување на капацитетите за управување со децентрализираниот буџет на

регионално ниво,

- Модернизација на информатичкиот систем за контрола на патници и возила,
- Електронски систем за документација (Систем за управување со документи),
- класифицирани информации,
- Зајакнување на физичките капацитети на регионалните центри за гранични работи и полициските станици за гранични проверки и граничен надзор,
- Зајакнување на ефективността на Мобилната единица за компензаторски мерки,
- Основна и континуирана обука,
- Обновување на старите возила,
- Реорганизација на Одделот за гранични работи и миграции.

Следна стратeгиска цел на Министерството за внатрешни работи на Р Македонија е зајакнување на оперативните капацитети на Одделот за гранични работи и миграции и регионалните центри за гранични работи и миграции на граничната полиција во борбата против прекуграничниот криминал и илегалната миграција.⁴¹ Со цел успешно реализирање на поставените приоритети во работењето на граничната полиција на Р Македонија, се преземаат конкретни мерки и активности преку:

- Оптимизирање на организациската структура и подобрување на инфраструктурата,
- Развивање и зајакнување на капацитетот за ефективно и ефикасно користење на човечките и техничките ресурси во Одделот за гранични работи и миграции и регионалните центри за гранични работи,
- Разгледување на одговорностите при прифаќање и сместување мигранти согласно со барањата и стандардите на ЕУ,
- Подобрување на оперативните капацитети на Мобилната единица за поддршка
- Подобрување и зајакнување на капацитетот за проверка на патни документи во согласност со барањата и најдобрата практика на ЕУ,
- Натамошно развивање на меѓународната соработка и зајакнување на ефективността на интерагенциската соработка,
- Зајакнување на оперативната ефективност преку подобрување на можностите за откривање, пресретнување, мобилност и реакција
- Натамошен развој на управувањето со ризик и анализа на ризик согласно со барањата

⁴¹ Стратегија за развој на полицијата на Република Македонија, 2016-2020.

и најдобрите практика на ЕУ.

Следна поставена стратегиска цел на Бирото за јавна безбедност при МВР на РМ претставува натамошен развој на демократските принципи на полициското работење за подобрување на нивото на доверба меѓу граѓаните и граничната полиција, вклучувајќи и почитување на човековите права. За реализација на оваа особено важна стратегиска цел, граничната полиција на Р Македонија ги утврдува следниве конкретни цели:

- Зголемување на капацитетите во борбата против корупцијата во согласност со барањата на ЕУ преку развој на конкретна политика,
- Истраги на корупција во граничната полицијата и соодветно зголемување на свеста кај граѓаните,
- Развој на процес за професионална и континуирана едукација за борба против корупција во согласност со најдобрите практики на ЕУ,
- Зајакнување на работата на граничната полиција со заедницата,
- Зајакнување на нивото на доверба во граничната полиција.
- Превенција и управување со кризи и мешани миграциски текови на бегалците и економски емигранти.

Следната утврдена стратегиска цел на Министерството за внатрешни работи претставува сеопфатниот пристап во поглед на човечките ресурси. Конкретни цели за остварување ефикасен систем за управување со човечките ресурси во МВР на РМ:

- Усвојување сеопфатна стратегија за управување со човечки ресурси
- Систем на кариера базиран врз заслуги,
- Нов изглед и униформа за полицијата.

Следна стратегиска цел претставува подобрување на интраагенциската, меѓуагенциската и меѓународната соработка во системот за гранично управување на РМ. Ова стратегиска цел се постигнува преку реализирање на утврдените конкретни цели во насока на:

- Зајакнување на капацитетите на Националниот координативен центар за гранично управување,
- Размена на информации, најдобри практики и искуства во самите агенции меѓу сите субјекти вклучени во Системот на интегрирано гранично управување и преземање заеднички и координирани активности во рамките на меѓународната соработка.
- полициска соработка со соседните земји, преку работата на соодветните заеднички контакт-центри и редовни мешани погранични патроли,

- Зголемување на бројот на билатерални полициски офицери за врска надвор од земјата и во меѓународните организации,
- Продлабочување на полициската соработка и размена на најдобри практики со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – Frontex, како и учество во заеднички и координирани операции во организација на регионални и ЕУ-агенции, пред сè, Центар за демократска контрола на оружените сили DCAF⁴² и Frontex.
- Зголемување на капацитетите на национално ниво за пристап до меѓународните бази на податоци.

Крајна стратедиска цел на Министерството за внатрешни работи претставува процесот на мониторинг и евалуација на имплементацијата на Стратегијата за развој на полицијата преку контрола и надзор на работата на сите организациски единици од страна на Секторот за стратедиско планирање и контрола на квалитет при МВР. Мониторингот се врши на три нивоа: централно, регионално и локално, а крајна контрола врз имплементацијата и работата на мониторинг-единиците ќе биде извршена од страна на меѓународни експерти на дневна база почнувајќи од 2017-2020 година.

И во иднина треба да се продолжи со креирање политики, стратегии, програми и мерки за остварување поголема соработка и координација меѓу државните институции вклучени во ИГУ, во насока на спречување ризици и опасности со кои може да се соочи Република Македонија.

Унапредувањето на системот за интегрирано гранично управување ќе придонесе во настојувањата на Република Македонија за етаблирање на позитивните практики и спроведување на донесените законски прописи, како и во напорите за имплементација на стандардите и прописите на Европската Унија за спречување на нелегалната трговија со луѓе, миграциите и криминалот од една страна, и обезбедувањето слободен проток на луѓе и олеснување на трговските услови преку државната граница, од друга страна⁴³.

⁴² Centre for the Democratic Control of Armed Forces / DCAF

⁴³ Генерален акциски план за интегрирано гранично управување на РМ, 2015-2019,

Библиографија:

Бојчев Д., 2007 „Европска унија“ - Филозофски факултет, Скопје;

Бакрески О., 2005, „Координација на безбедносната заедница на Република Македонија“ - Филозофски факултет, Скопје;

Бакрески О., 2011, „Основи на безбедносниот менаџмент“ - Филозофски факултет, Скопје;

Бакрески О., 2008, „Контрола на безбедносниот сектор“ - Филозофски факултет, Скопје;

Бакрески О., Милошевиќ М., 2010, Современи безбедносни системи „Компаративна анализа на земјите од Југоисточна Европа“, Аутопринт ТА, Скопје;

Бакрески О., 2013, Контрола на безбедносниот сектор, принципи и предизвици, Филозофски факултет, Скопје;

Бакрески О., 2010, „Реформите во безбедносниот сектор, како предуслов за членство во евроатланските структури“, Зборник на трудови, Факултет за безбедност - Скопје, Научна и стручна конференција: Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Охрид;

Бајхелт Тим, 2005, „Европската Унија по проширувањето кон исток“, Фондација Конрад Аденауер, Скопје;

Ванковска Б., 2006, „Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската Унија“, Министерство за одбрана на Р Македонија, Филозофски факултет, Скопје;

Ванковска Б., 2011, Меѓународна безбедност: критички пристап, Филозофски факултет, Скопје;

Ванковска Б., 2008, „Институции на Европската Унија“ - Филозофски факултет, Скопје;

Ванковска Б., 2008, Институции на Европската Унија: До Лисабон и по него, Филозофски факултет, Скопје;

Ванковска Б., 2006, Хумана безбедност: Меѓу науката и глобалната политика, Годишен зборник, Филозофски факултет, Скопје;

Вајденфелд Вернер, Волфганг Веселс, 2009, „Европа од А до Ш Прирачник за европската интеграција, Фондација Конрад Аденауер и Секретаријат за европски прашања на РМ, Скопје;

Вонг Д., 2004, „Гранична контрола, илегална миграција и суверенитетот на националната држава“, Серија реферати, бр.10, УКМ: ИКМАС, Скопје;

Георгиева Л., 2010, Европска безбедност, Филозофски факултет, Институт за безбедност, одбрана и мир, Скопје;

Георгиева Л., 2004, „Творење на мирот“ Виладорф, Скопје;

Георгиева Л., 2006, „Менаџирање на ризици“ Скопје;

Гоцевски Т., 2005, „Основи на системот на национална одбрана“ Филозофски факултет, Скопје;

Гоцевски Т., Бакрески, О., и Славески, С., 2007, „Европската унија низ призмата низ на европската безбедност“ - Филозофски факултет, Скопје;

Гоцевски Т., Бакрески О., Зоран Драгишиќ., 2006. Авторизирани предавања менаџмент во безбедноста, Скопје. УКИМ, стр.87 (и делови од другите поглавја од истата публикација).

Дончев А., 2007, Современи безбедносни системи, Скопје;

Ѓуровска М., 2010, Регионална политика, - Филозофски факултет, Скопје;

Ѓуровска М., 2011, Социологија на европското општество, -Филозофски факултет, Скопје;

Камбовски В., 2005, Правда и внатрешни работи, Правен факултет, Скопје;

Камбовски, В., 2005, Организиран криминал, Скопје;

Котовчевски М., 2003, Современ тероризам, Македонска цивилизација;

Котовчевски М., 2000, Национална безбедност на Република Македонија, прв дел, Скопје;

Клаус–Дитер Б., 2000, „АБВ на правото на заедницата“, Европска заедница., Скопје;

Митревска М., 2004, „Хумана безбедност“, Годишен зборник на Филозофски факултет на Универзитетот Св.Кирил и Методиј, Скопје;

Митревска М., 2004, „Градење на мирот и човековата безбедност во постконфликтна Македонија“, Проект: Превенција на конф- ликти, Фондација Фридрих Еберт, Скопје;

Миленковски М., 2005, „Државните граници на Република Македонија и асоцирањето во Европската Унија“ Скопје;

Николовски М., 2010, „Единствен безбедносно-разузнавачки систем како одговор на современите ризици и закани по безбедноста на РМ“, Зборник на трудови, Факултет за безбедност - Скопје, Научна и стручна конференција: Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Охрид;

Паскал Ф., 2006, „Европа во 12 лекции., , „Европска заедница“ Скопје;

Рен О., 2007, „Следните граници на Европа,, Институт за економски стратегии и меѓународни односи, Скопје“.

Стојановски Т., 2009, Миграцијата и нејзиното влијание во МАРПИ регионот, Македонска ревија за казнено право и криминологија, бр. 1, Скопје;

Славески С., 2003, „Националната безбедност на Република Македонија и евроатланските интеграции“ Диги принт - Скопје;

Славески С., 2009, Безбедносен систем, европски универзитет, Скопје;

Тасковска Д., 2004, Сонцето (о)станува звезда – Македонија и Европска унија, Правен факултет, Скопје;

Трипуноски М., Јосифовиќ И., Матовска, М., 2008, Глобализација - колку безбедна, колку ризична, Глобализација, мирот и безбедност, Филозофски факултет - Скопје;

Хју П., 2009, „Поим за глобална безбедност“, Табернакул, Скопје;

Џуклески Г., 2011, „Некои состојби на државната граница на Република Македонија“ Зборник на Правниот факултет Јустинијан Први (во чест на проф. д-р Ѓорѓи Марјановиќ), Скопје;

Џуклески Г., 2010, „Република Македонија во системот на глобалната безбедност“, Зборник на трудови, Факултет за безбедност - Скопје, Научна и стручна конференција: Безбедноста, еколошката безбедност и предизвиците на Република Македонија, Охрид;

Џуклески, Г., 2002, Најчести форми на криумчарење стоки во балканските земји, Годишник на Факултетот за безбедност, Скопје;

Шаламанов В., 2003, „Практика во реформите на безбедносниот сектор во Европа: случајот на Бугарија, Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, Институт за одбранбени и мировни студии и Центар за демократска контрола на вооружените сили, Македонска ризница, Куманово;

Практичен прирачник за граничните служби, 2006;

Прирачник „Реформа на полицијата во рамката на реформите на кривично-правниот систем“, ОНЗ/ЕСП / Серија на изданија, Том 1, ОБСЕ 2013;

Прирачник за институциите на Европската унија, Скопје 2003 год.

Прирачник: Правно-политички систем и структура на Европска Унија Прирачник, МВР на РМ, Центар за обука, 2011;

Брошура: Слобода, безбедност и правда за сите, Правда и внатрешни работи на Европска Унија, Европа во движење, Канцеларија за јавни публикации на Европската заедница, 2004;

Брошура: Европска унија, Правда и внатрешни работи во Европска Унија, 2004 год.

Брошура: За институциите и вредностите на ЕУ, Секретаријат за европски прашања, Британска Амбасада во Скопје, 2011;

Брошура: И сонцето е звезда, Македонија во ЕУ – Скопје, Сектор за европска интеграција, Генерален секретаријат на Влада, Народна и универзитетска библиотека „Св.Климент Охридски“ Скопје, 2004;

Предизвиците за реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија - Институт за одбрана и мировни студии, Филозофски факултет - Скопје, 2003;

Полициска академија Скопје, Годишник на полициска академија, Скопје, 2007,

Безбедносни дијалози (Security dialogues) Vol. 4, Number 1, 2013, Филозофски факултет, Институт за безбедност, одбрана и мир, Имплементација на ЕУ стандарди во граничното управување како услов за безбедни граници Vis-à-vis Евроинтеграцијата на Република Македонија, Скопје;

Безбедносни дијалози (Security dialogues) Vol. 4, Number 1, 2013, Филозофски факултет, Институт за безбедност, одбрана и мир, Активности на граничната полиција во Република Македонија, Скопје;

Безбедносна структура и соработка на безбедносните организации на Европска Унија Прирачник, МВР на РМ, Центар за обука, Скопје 2011;

Biljana Vankovska, Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives, Volume II, Macedonia, Moldova, Romania, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva/Belgrade, 2003, pp.28-29.

Вукадиновић, Р. Право Европске уније, Крагујевац, 2006;

Dugas U., Werner G., Pfannenschmidt O., – The reform of the Macedonian police, Februari 2003,

Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform, Broadening the debate, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael“, Clingendael – International Alert – Saferworld, Occasional SSR Paper No. 1 August 2002,

Нормативни и други акти

Устав на Република Македонија („Сл. весник на РМ“ бр. 52/91 и 1/92);

Кривичен закон на РМ („Сл. весник на РМ“ бр.37/96)

Закон за кривична постапка („Сл. весник на РМ“ бр. 67/09)

Закон за гранична контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр.171/10) ;

Закон за странци (Сл. весник на РМ 35/2006)

Закон за полиција („Сл. весник на РМ“ бр. 114/2006);

Закон за внатрешни работи („Службен весник на РМ, бр. 42/14“)

Законот за азил и привремена заштита, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 49/2003);

Закон за организација и работа на органите на државната управа („Сл. весник на РМ“ бр. 58/00 и 44/02);

Закон за Владата на Република Македонија („Сл. весник на РМ“ бр. 59/00);

Закон за класифицирани информации на РМ („Сл. весник на РМ“ бр. 9/2004)

Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Сл. весник на РМ“ бр. 13/2006);

Правилник за начинот на извршување на гранични проверки и граничен надзор („Сл. весник на РМ“ бр. 75/2012)

Правилник за начинот на преминување на внатрешната граница (Сл. весник на РМ 162/2011),

Правилник за обликот, содржината и начинот за поставување на гранични табли, ознаки и друга сигнализација („Сл. весник“ на РМ 85/2012)

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)

Правилник за странците („Сл. весник на РМ“ 27/2008)

Генерален акциски план за интегрирано гранично управување на РМ, 2015-2019,

Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) ревизија 2014-2016, 2015-2017, 2016-2018;

Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегалната миграција во Република Македонија, 2013-2016;

Национална стратегија за развој на интегрираното гранично управување 2015-2019;

Годишен извештај за криумчарење мигранти и трговија со луѓе на Министерство за внатрешни работи на Македониј, 2011, 2012;

Оперативно-аналитички евиденции од архивите на Министерството за внатрешни работи на РМ и на Националниот координативен центар за гранично управување на РМ (2012), Скопје. 2.

Методологија за прибирање, обработка и анализа на податоци заради оценување на релевантниот ризик при граничното управување, (2010) НКЦГУ, Скопје

Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија, 2012, 2013, 2014 и 2015;

Извештај на Комисијата до Европскиот парламент и до Советот – Стратегија за проширување и главните предизвици 2011-2012;

Стратегија за развој на полицијата на Република Македонија, 2016-2020;

Стратегиски план на Министерството за внатрешни работи на РМ 2014-2016, 2016-2018;

Директивата 2004/38 / ЕЗ за правото на граѓаните на Унијата и на членовите на нивните семејства да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите членки;

Директивата 2003/86/ЕЗ на Советот од 22 септември 2003 година за правото на семејно обединување;

Директивата 2003/109/ЕЗ на Советот од 25 ноември 2003 за статусот на државјани на трети земји кои се жители со долготраен престој, изменета со

Директивата 2011/51/ЕУ на ЕП и Советот од 11 мај 2011 година;

Директивата на Советот 2004/114/ЕЗ од 13 декември 2004 за условите за прифаќање на државјани на трети земји за целите на студии, размена на ученици, обука без надомест или волонтерски сервис;

Директивата 115/2008 на ЕП и на Советот, од 16.12.2008 година, за заеднички стандарди и постапки во земјите членки за враќање на државјани на трети земји со илегален престој.

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, OJL 105 од 13.04.2006;

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 L349/25.11.2004;

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 L304/22.11.2011;

Регулативата (ЕУ) 2016/1624 за основање на Европската агенција за гранична и крајбрежна стража (Фронтекс), од 14 септември 2016 година.

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;

Одлука на Советот за начелата, приоритетите и условите содржани во Партнерството за пристапување со Република Македонија и за укинување на Одлуката 2006/57/ЕЗ; 18 февруари 2008;

Шенген-каталогот на ЕУ, 2009;

Конвенција за имплементирање на Шенгенскиот договор, 1990;

Шенгенски договор, 1985

Стратегија за проширување на ЕУ, ноември 2015

Европска конвенција за човекови права, Скопје 2000 год..

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

Материјали од интернет

1. <http://www.sep.gov.mk/>
2. 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>
7. [Rule of Law, Peace and Security](#)

8. <http://www.mvr.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=335&mid=456&tabid=133&parent=73&tabindex=3>
9. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>
10. <http://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarativenDel.pdf>
11. <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControlID=NpaaIzvestai.ascx>
12. http://www.notre-europe.eu/media/4_Frontex_key_figures.pdf
13. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm
14. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/135901.pdf
15. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
16. <http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20 final %281%29.pdf>
17. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=13>
18. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=96>
19. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15010.en06.pdf>
20. http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/press_corner/barroso-speech-ohrid-09042011_en.pdf
21. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT>
22. http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm
23. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm
24. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/index_en.htm
25. http://igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/nasoki_za_igu-zapaden_balkan.pdf
26. http://igu.gov.mk/files/pdf/nacionalna_komisija/23022010_igu.pdf
27. <http://www.sep.gov.mk/data/file/Pristapuvanje/ODLUKA%20Na%20Sovetot%20 final %281%29.pdf>
28. <http://www.mvr.gov.mk/page/organizaciona-postavenost-i-nadlezhnosti>
29. <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControlID=NpaaIzvestai.ascx>

30. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf
31. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/135901.pdf
32. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/index_en.htm
33. <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=158&ControlID=NpaaIzvestai.ascx>
34. http://www.notre-europe.eu/media/4_Frontex_key_figures.pdf
35. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=13>
36. <http://www.sep.gov.mk/data/file/NPAA/NPAA2013NarativenDel.pdf>
37. http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/press_corner/barr
38. <http://www.sep.gov.mk/content/?id=96>
39. <http://www.sep.gov.mk/>
40. http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/
41. <http://www.consilium.europa.eu/>
42. <http://www.notre-europe.eu/>
43. <http://www.frontex.europa.eu/>
44. <http://eur-lex.europa.eu/>

ПРИЛОГ 1

СТРУКТУИРАН ПРАШАЛНИК

Во рамките на истражувачкиот проект „Безбедноста и слободата на движење на луѓе и имплементација на шенген-стандардите во граничното управување“, во функција на градење ефикасен систем за гранична безбедност во Република Македонија што ќе ја гарантира безбедноста и слободата на движење на луѓето согласно со шенген-стандардите, по пат на структуриран прашалник ќе се согледаат ставовите на лица – припадници на граничната полиција на Р Македонија што извршуваат функции на различни организациски нивоа – локално, регионално и централно, во рамките на Одделот за гранични работи и миграции. Целта е да се согледа степенот на усогласеност на националното законодавство во областа на граничното работење со релевантното шенгенското законодавство (Schengen acquis) вградено во рамките на ЕУ и степенот на практична имплементација на пропишаните шенген-стандарди и критериуми согласно со расположливите капацитети.

Да се согледа функционалноста на организационата поставеност на системот за гранично управување на РМ, дали обезбедува координација на безбедносните субјекти и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето. Спроведување на стандардите за обука на персоналот и учество во заеднички операции во рамките на FRONTEX, административна инфраструктура и техничко-технолошка опременост. Една од целите е исто така да се согледа степенот на соработка во системот на интегрираното гранично управување (ИГУ) и меѓународната полициска соработка, како и нивото на демократска контрола, отчетност и транспарентност на граничното работење. Одговорите се анонимни, а резултатите ќе се користат исклучиво за научни цели, со што би помогнале да се дојде до одредени сознанија.

Одговорите на овие прашања можат да претставуваат основа за одредени реформи во граничната контрола со цел да се постигне поголема ефикасност на управување со границите на Р Македонија, со што се овозможува брз и безбеден проток на лица и возила и заштита од заканите за безбедноста.

Ставете знак X во означеното поле:

1. Колку години ефективно работно искуство имате како полициски службеник/вработен во гранична полиција?

☐ 1-5

☐ 6-15

☐ 16-25

☐ Над 26

2. ПОЛ: ☐ Машки ☐ Женски

3. Организациско ниво: ☐ Локално ☐ Регионално ☐ Централно

4. Стручна подготовка:

☐ средно

☐ ВШС

☐ ВСС

☐ м-р на науки

☐ д-р на науки

5. Националност:

☐ Македонец

☐ Албанец

☐ Српбин

☐ Турчин

☐ Ром

☐ Бошњак

☐ Влаш

☐ Друга

6. Дали сметате дека системот на гранична безбедност на РМ, базиран врз шенген-стандардите, обезбедува ефективно управување со границите и ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето?

а) да, во целост б) главно да в) главно не г) воопшто не

Доколку сакате, можете да го појасните својот одговор.

7. Имајќи ја предвид јасната определба на РМ за полноправно членство во ЕУ, а во тие рамки и исполнување на критериумот за гранична безбедност, дали сметате дека граничното работење, односно управувањето со границите на РМ, со оглед на расположливите капацитети, се одвива во согласност со утврдените шенген-стандарди и критериуми за членство ?

а) да, во целост б) главно да в) главно не г) воопшто не

8. Според вашето мислење, кои се предностите/придобивките од практичната имплементација на шенген-стандардите за гранична контрола во однос на безбедноста и слободата на движење на луѓето? Ве молиме да ги рангирате понудените одговори, така што меѓу предложените опции ќе изберете три што ги сметате како најзначајни и да ги оцените со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни):

- _____ а) овозможуваат брз и безбеден проток на лица и возила преку границите
- _____ б) обезбедуваат ефикасна заштита од ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движење на луѓето
- _____ в) почитување на човековите права и слободи
- _____ г) професионалност и одговорност во вршењето на полициските работи
- _____ д) придонесуваат за евроинтеграцијата на РМ
- _____ ё) придонесуваат за безбедноста и стабилноста на регионално и глобално ниво
- _____ е) соработка и координација меѓу државните органи во ИГУ и меѓународната полициска соработка со цел навремена процена и одговор на безбедносните ризици и закани
- _____ ж) демократска контрола, отчетност и транспарентност на главните актери во граничното управување на РМ
- _____ з) модернизација и развој на граничната полиција на РМ
- _____ s) _____
(нешто друго, напишете свој одговор)

9. Според вас, во кои сегменти на комплексниот процес на управување со границите на РМ во досегашните фази е извршено ефикасно спроведување на пропишаните шенген-стандарди и критериуми? Ве молиме да ги рангирате понудените одговор на ист начин како кај претходното прашање:

- _____ а) хармонизација на националното законодавство во областа на граничното управување со севкупното шенгенско законодавство (Schengen acquis);
- _____ б) управување со персоналот
- _____ в) спроведување заеднички стандарди за обука, изработка на анализа на ризик и учество во заеднички операции во рамките на FRONTEX;
- _____ д) административна инфраструктура
- _____ ё) материјално-техничко опремување
- _____ е) развој на соработката
- _____ ж) _____

(нешто друго, напишете свој одговор)

10. Според вас, кои од наведените прописи/документи на ЕУ со кои се уредува граничното работење имаат најголемо влијание врз степенот на усогласување на националната легислатива со севкупното шенгенско *acquis*? Ве молиме да ги рангирате понудените одговор на ист начин како кај претходното прашање:

_____ а) „Шенгенски договор (спогодба)“ од 1985 година, (Schengen Agreement);

_____ б) „Конвенција за имплементирање на Шенгенскиот договор“ од 1990 година; (Convention Implementing the Schengen Agreement)

_____ в) „Шенгенски граничен кодекс“ од 2006 година, (Schengen Border Code)

_____ г) „Практичен прирачник за граничните служби“ од 2006 година (Шенгенски прирачник), Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook);

_____ д) Шенген-каталогот на ЕУ од 2009 година со препораките и најдобрите практики; (Schengen Catalogue of EU, Recommendations and Best Practices);

_____ е) Регулатива број 2007/2004 за воспоставување на FRONTEX - Европска агенција за управување на оперативната соработка на надворешните граници на земјите членки на ЕУ,

_____ е) _____
(некој друг пропис, напишете свој одговор)

11. Според вас, во која мера наведените законски и подзаконски акти со кои се уредува граничното работење во РМ се усогласени со шенгенската легислатива? Ве молиме да ги рангирате понудените одговор на ист начин како кај претходното прашање:

_____ а) Законот за гранична контрола;

_____ б) Законот за странци;

_____ в) Правилник за начин на извршување гранични проверки и граничен надзор;

_____ г) Правилник за формата и содржината на штембилот за влез и излез од Република Македонија и начинот и постапката на неговото втиснување и употреба;

_____ д) Правилник за обликот, содржината и начинот за поставување гранични табли, ознаки и друга сигнализација,

_____ е) Правилник за странците

_____ е) Законот за азил и привремена заштита

_____ ж) Визен режим

_____з) „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации“

_____s) _____

(некој друг пропис, напишете свој одговор)

12. Кои од наведените ЕУ-стандарди и процедури за обезбедување граници се во најголема мера имплементирани во системот на гранично управување на РМ?

Ве молиме да ги рангирате понудените одговор на ист начин како кај претходното прашање:

_____а) спроведување исти (унифицирани) постапки и почитување исти правила и процедури при гранични проверки

_____б) хармонизација на визниот режим

_____в) заеднички критериуми за азил

_____г) заедничка миграциска политика

_____д) спроведување „компензаторски мерки“ во внатрешноста и покрај државната граница

_____f) _____

(нешто друго, напишете свој одговор)

13. Дали сметате дека интензитетот на спроведување на шенген-стандардите за гранична контрола влијае врз ефикасноста на управување со границите на Република Македонија?

1. Да, целосно
2. Главно да
3. Главно не
4. Не, воопшто

Доколку одговоривте потврдно, можете ли да појасните, како тоа се одразува врз протокот на лица преку границите и законите за безбедноста?

14. Дали според вас, „Шенгенскиот акциски план на Р Македонија со фискални импликации“ придонесува за динамиката на имплементација на релевантното шенгенско законодавство како од законодавен, така и од институционален карактер?

1. Да , целосно

- 2. Главно да
- 3. Главно не
- 4. Не, воопшто

Доколку одговорите потврдно, објаснете на кој начин!

15. Дали има доволно соработка со другите институции вклучени во системот на интегрираното гранично управување, при планирањето и остварувањето на активностите сврзани за граничната контрола и обезбедување на државната граница?

а) Да, редовно (по сите прашања)

б) Повремено (во зависност од потребите)

в) Само по одредени прашања (на конкретно барање)

г) Нема

16. Според вас, кои се најчестите причини за слаба соработка меѓу институциите во системот на ИГУ? Ве молиме да ги рангирате понудените одговори, така што меѓу предложените опции ќе изберете три што ги сметате како најзначајни и да ги оцените со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни):

_____ а) Кадровска неекипираност и непрофесионалност

_____ б) Преклопување на надлежностите

_____ в) Пречки од законска и друга регулатива

_____ г) Институционален јаз во поглед на размената на информации, искуства и практики

_____ д) Натпреварување меѓу државните институции

_____ е) Други причини, наведете некои од нив

17. Дали според вас, политиката на гранична безбедност на Република Македонија е базирана врз процесот на усогласување на ставовите на политичките и главните субјекти – државните органи што имаат надлежност во системот на интегрираното граничното управување?

1. Да, целосно
2. Главно да
3. Главно не
4. Не, воопшто

Ве молиме да го појаснете својот одговор

18. Дали организациската поставеност на системот за Интегрирано гранично управување на РМ согласно со шенген-стандардите обезбедува координација на безбедносните субјекти и навремена процена и одговор на ризиците и заканите за безбедноста и слободата на движењето на луѓето?

а) да, во целсот б) главно да в) главно не г) воопшто не

19. Дали, според вас, имплементацијата на шенген-стандардите во граничното работење, придонесува за безбедност и стабилност на регионално и на глобално ниво и за евроинтеграција на Р Македонија?

1. Да, целосно
2. Делумно придонесува
3. Главно не
4. Воопшто не придонесува

20. Кои се главните фактори што обезбедуваат функционалност на системот на гранично работење и негово дејствување во рамките на демократското општество?

1. Професионализам и деполитизација на главните актери во граничното работење
2. Ефикасна координација на активностите во системот на гранично работење
3. Транспарентност на граничното работење

4. Отчетност на главните актери во граничното работење
5. Демократска и правна супервизија на граничните безбедносни активности

21. Кои од наведените стандарди и критериуми придонесуваат за поефикасен систем за гранична безбедност на Р Македонија? Ве молиме да ги рангирате понудените одговори, така што меѓу предложените опции ќе изберете три што ги сметате како најзначајни и да ги оцените со оценка од 1 (најважни), 2 (важни) до 3 (најмалку важни):

- _____ а) во однос на надлежноста
- _____ б) реализација на заеднички операции
- _____ в) стандардизирани обуки на персоналот
- _____ г) кадровска екипираност и професионалност
- _____ д) материјално-техничка опременост
- _____ ё) инфраструктурна модернизација на полициските станици
- _____ е) вршење на анализа на ризик
- _____ ж) развој на интерресорска и меѓународна соработка
- _____ з) хармонизација на националното законодавство со севкупното Schengen acquis
- _____ с) практична имплементација на утврдените шенген-стандарди
- _____ и) _____
(нешто друго, напишете свој одговор)

22. Доколку во прашалникот е пропуштено нешто што сметате дека е посебно важно за оваа тема, ве молиме напишете го тоа. Можете, исто така, да дадете предлози, сугестии, препораки за поефикасна гранична контрола?

ПРЕПОРАКИ И НАЈДОБРИ ПРАКТИКИ

Да се продолжи со спроведувањето на „итните реформски приоритети“⁴⁴ што се однесуваат на граничното работење за да се постигнат очекуваните резултати и да се остварат реформски цели во борбата против илегалната миграција, прекуграничниот криминал и спречувањето на разни облици на тероризам.

Во однос на спречување корупција во граничното работење, преземање итни мерки и активности за вклучување независни тела за спречување корупција, вклучување служби за следење на усогласеноста со законодавството за спречување и прашања во врска со нивното кадровско екипирање, обука, буџет и независност; постоење етички кодекси, улогата на телата за внатрешна контрола и ревизија, како и активности за подигање на свеста.

Центарот за обука на Министерството за внатрешни работи да продолжи да обезбедува различни програми за обука за борба против корупција. Треба да се направат повеќе напори за да се подигне свеста на јавноста за антикорупциските мерки и стекнување доверба во граничната полиција на РМ.

Донесување нови закони и стратегиски документи во повеќе области од граничното работење (миграции, визи, азил, интегрирано гранично управување, гранична контрола).

Континуирано преземање мерки и активности за справување со бегалската и мигрантска криза, во зависност од приливот на мигрантите/бегалците, начинот на дејствување на криминалните мрежи за швершување мигранти, прекуграничен криминал, тероризам, преку развивање на меѓународната соработка и спроведувањето на законите. Останува главен реформски приоритет за наредниот период, граничната полиција да го зајакне капацитетот во однос на мешаните миграциски текови на бегалците и економски емигранти, особено во однос на задолжителна идентификација на секој откриен мигрант и вршење безбедносна проверки со цел спречување на разни облици на тероризам, во однос на рано идентификување на оние на кои им е потребна заштита, ранливите групи и малолетните и непридружувани лица. Сето ова може, единствено да се обезбеди преку ефективно гранично управување и преземање засилени мерки и активностите против организираниот криминал, шверцување мигранти и трговија со луѓе, како висок приоритет.

⁴⁴ Итните реформски приоритети“: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/newsfiles/20150619_urgent_reform_priorities.pdf. Препораките на групата на високи експерти: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/newsfiles/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf

Да се работи на развивање оперативни планови за итни мерки и активности во случај на продолжување на приливот на мигранти и преземање дополнителни напори за продлабочување на соработката и размена на информации, особено на границите со Грција и Србија. Да се проработат разни сценарија за соодветно справување со непредвидени ситуации и планирање на итни случаи за поефикасно справување со мешани миграциски текови. Мигрантската и бегалската криза ја истакна потребата за стратески меѓусекторски и меѓународен пристап, опфаќајќи ги миграцијата, азилот и спроведувањето на закони, особено во областа на организираниот криминал.

Во таа насока, да се продолжи добрата полициска соработка со соседните земји преку работата на соодветните заеднички контакт центри и редовни мешани погранични патроли (во иднина и со Р Грција). Да продолжи добрата соработка и размена на најдобри практики со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – Фронтекс, како и учество во други иницијативи за билатерална и мултилатерална соработка во областа на граничното работење. Зајакнување на капацитетите на Националниот координативен центар за гранично управување, внатрешната координација и соработка со другите министерства вклучени во Системот за интегрирано гранично управување.

Од суштинско значење е постојното законодавство за азил да биде целосно спроведено обезбедувајќи лесно достапен пристап и информации за постапките за азил и функционирање на базата на податоци на барателите на право на азил за потребите на Секторот за азил со поддршка на Меѓународната организација за миграции(ИОМ).

Воспоставување асоцијација на преведувачи во регионот на Западен Балкан.⁴⁵

Започнување на издавањето биометриски (машинскочитливи) лични карти за лицата со признат статус на бегалец и за лицата под супсидијарна заштита.

Организирање обуки за спроведување на Законот за азил и привремена заштита за сите субјекти што имаат надлежност во областа на азил.

Преземање законски мерки и активности за непречено спроведувањето на безвизниот режим за патување во ЕУ, и справување со неосновани барања за азил направени во членки на шенген-зоната, преку водење кампањи за јавно информирање, припадниците на граничната

⁴⁵ спроведување пилот-проект за арапски јазик, Дари и Пашту, со поддршка на ИОМ во рамките на ИПА2 - (2014-2020) - „Регионална поддршка на системи за управување со сензитивна миграција во Западен Балкан и Турција“

полиција да продолжи да врши дополнителни гранични контроли, патроли за надзор и анализа на ризик.

Континуирано да се следат измените и дополнувањето на визниот режим на ЕУ/Шенген заради усогласување на визниот режим на Република Македонија со него.

Континуирано да се преземаат мерки за информирање на граѓаните за значењето на визната либерализација и за одвраќање на потенцијалните баратели на азил во европските земји.

Да се изврши поврзување на Интегрираната база на податоци за странци вклучувајќи азил, визи и миграции (ИБАС) со Националниот визен информативен систем (Н-ВИС).

Да се стави во целосна функција Интегрираната база на податоци за странци, која вклучува податоци од областа на азил, миграции и визи со поврзување на Министерството за надворешни работи, Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за вработување на Република Македонија.

Да се продолжи со континуираното спроведување на обуки на виза - одобрувачите и дипломатско конзуларниот персонал за користењето на НВИС системот, како и нови обуки во правец на откривање на фалсификувани документи.

Да се интензивираат започнатите активности за набавка на софтвер за воведување електронска апликација за визи.

Континуирана надградба на Визниот центар при Министерството за надворешни работи (МНР) согласно со потребите и законските измени.

Зајакнување на националните капацитети за управување со мешаните миграциски текови на бегалци и економски мигранти за краткотрајно прифаќање на мигрантите во привремените транзит-центри, како и јакнење на техничките капацитети за регистрација на мигрантите⁴⁶.

Подобрување на идентификацијата и процената на ранливоста на мигрантите и бегалците и осигурување на постоењето воспоставени системи за упатување што функционираат во рамките на националните механизми.

Зајакнување на матријално-техничките капацитети за правилно функционирање на политиката за миграција и азил (набавка на опрема за гранична полиција и за одделение за

⁴⁶ Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) ревизија 2016-2018

азил) и изградба на нов Прифатен центар за странци со цел јакнење на капацитетите и условите за сместување на илегалните мигранти.

Да се донесе нов Закон за странци и подзаконски акти што произлегуваат од Законот за странци, со цел континуирано усогласување на националното законодавство со мерките на ЕУ од областа на миграциите⁴⁷.

Ревизија на проектот Нови лични документи⁴⁸ за утврдување на еднообразен формат на дозволи за престој за државјани на трети земји. Воедно, ќе се утврди и еднообразниот формат на дозволите за престој за странците во Република Македонија.

Зајакнување на човечки, технички и инфраструктурни капацитети во областа миграција и азил⁴⁹

Да се продолжи со учество во заеднички и координирани операции во организација на регионални и ЕУ агенции, пред сè, Центар за демократска контрола на вооружените сили DCAF⁵⁰ и Frontex⁵¹. Континуирана размена на информации со Frontex, како и со соседните држави преку заедничките контакт-центри и спроведуваа заеднички полициски патроли покрај државната граница.

Подобрување на оперативните капацитети на мобилната единица за компензаторни мерки, преку континуирана набавка на опрема и обуки.

Спроведување на потпишаните меморандуми за разбирање меѓу институциите што имаат надлежност во ИГУ (континуирана активност) и иницирање постапки за потпишување нови меморандуми за соработка.

⁴⁷ Директивата 2003/86/ЕЗ на Советот од 22 септември 2003 година за правото на семејно обединување; Директивата 2003/109/ЕЗ на Советот од 25 ноември 2003 за статусот на државјани на трети земји што се жители со долготраен престој, изменета со Директивата 2011/51/ЕУ на ЕП и Советот од 11 мај 2011 година; Директивата на Советот 2004/114/ЕЗ од 13 декември 2004 за условите за прифаќање на државјани на трети земји за целите на студии, размена на ученици, обука без надомест или волонтерски сервис; Директивата 115/2008 на ЕП и на Советот, од 16.12.2008 година, за заеднички стандарди и постапки во земјите членки за враќање на државјани на трети земји со илегален престој.

⁴⁸ Вклучување на медиум за складирање во дозволите за престој, идентичен со медиумот за складирање наведен во Анексот на Регулативата (ЕЗ) бр. 1030/2002 на Советот од 13 јуни 2002 година.

⁴⁹ ИПА Програма 2016

⁵⁰ Centre for the Democratic Control of Armed Forces / DCAF

⁵¹ Припадниците на граничната полиција учествуваа во вкупно 5 заеднички операции на Frontex и 4 заеднички и координирани операции во организација на Dcaf

Ажурирање и континуирано спроведување на Елаборатот за минимум/оптимум стандарди за техничко опремување на полициските станици за гранични проверки и граничен надзор, и на мешовитите полициски станици.

Да се донесе нов закон за странци, со што ќе се изврши усогласување со одредбите од Шенгенскиот граничен кодекс⁵², како и Правилник за странци, кој во оваа област ќе се усогласи со Анекс 5 од Шенгенскиот граничен кодекс, во делот на пропишување на образец-решение за одбивање на влез.

Да се донесе Закон за изменување и дополнување на Законот за гранична контрола⁵³, со цел усогласување со тековните измени на Шенгенскиот граничен кодекс, како и во делот поврзан со НКЦГУ.

Донесување нов практичен прирачник „Стандардни оперативни процедури за гранична контрола со цел усогласување со препораките и најдобрата практика за гранично работење пропишана со Шенгенскиот прирачник (C(2006)5186 финален)“.

Оптимизирање на организациската структура и подобрување на инфраструктурата на ПС за гранични проверки и ПС за граничен надзор.

Подобрување и зајакнување на капацитетот на проверки на патните исправи во согласност со барањата на ЕУ и најдобрите практики.

Зајакнување на оперативната ефективност преку подобрување на можностите за откривање, пресретнување, мобилност и реакција.

Практична имплементација на Акциски план за спроведување на Националната стратегија за развој на интегрираното гранично управување, за период 2017-2019.

Натамошен развој на НКЦГУ преку операционализација на ИТ системот за размена на информации, надградба на ИТ-системот за интегрирано гранично управување – ИГУ и надградба на ИТ-опремата за поддршка на НКЦГУ.

⁵² Регулаторната (ЕЗ) бр. 562/2006 на Европскиот парламент и на Советот за основање Кодекс на Заедницата за правила со кои се регулира движењето на луѓето преку границите

⁵³ Правилник за начинот на извршување на гранични проверки и граничен надзор (усогласување со Анексите 2, 6 и 7 кон Шенгенскиот граничен кодекс ШГК), Правилник за начинот на преминување на внатрешната граница, Правилник за формата и содржината на штембилот за влез и излез од Република Македонија и начинот и постапката на неговото втиснување и употреба (усогласување со Анекс 4 кон ШГК) и Правилник за обликот, содржината и начинот на поставување на гранични табли, ознаки и друга сигнализација (усогласување со Анекс 3 кон ШГК)

Натамошен развој на интегрирано гранично управување – ИГУ (Техничка помош, сервис и набавка) преку натамошна институционална надградба на граничната полиција со посебен фокус на унапредување на процедурите за гранична контрола и развој на капацитетите на граничната полиција за анализа на ризик.

Спроведување заеднички стандарди за обука, заеднички операции и усогласување на методологијата за изработка на Анализата на ризици и опасности во согласност со Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – ФРОНТЕКС.

Да се работи на поттик на граѓаните и нивно мобилизирање да ги користат своите права со цел зајакнување на демократската култура во Македонија, зголемување на демократскиот капацитет на граѓанските организации, институции и политички актери, преку создавање одржливи партнерства.

Програми и проекти

- **Стратегиски план на МВР 2014-2016** – Спроведување на потпрограма „Гранични работи и миграции“ во функција на програмата „Јавна безбедност“, што има цел создавање ефикасна гранична полиција, оспособена за работа согласно со стандардите на Европската унија и развој на прекугранична полициска соработка со соседните држави.

- **ИПА 2010** – Проект за натамошно јакнење на капацитети на полициската служба во областа на граничното управување, работа на полицијата во заедницата и борбата против организираниот криминал, со кој се предвидува донесување Стратегија и Акциски план за развој на полицијата (вклучувајќи ја и граничната полиција), усвојување на Антикорупциската програма, вршење процена за потребниот број на полициските станици, оптимален број на полициските службеници и опрема, развивање нов концепт и методологија за управување со ризици и усвојување на Наставната програма за обука на граничната полиција.

- **ИПА 2011** – Проект „Владеење на правото“, во рамките на кој е предвидено развивање концепт на полициско работење со разузнавачки информации во рамките на централните, регионалните и локални полициски служби и регионалните центри за гранични работи во Бирото за јавна безбедност. Подготвителната фаза на проектот започна во септември 2015 година.

- Проект „Хотспот на гранични премини“, со цел обезбедување важни информации на патниците при влез во државата што ќе се однесуваат на одредбите од законските прописи што се од нивни интерес (дозволена брзина при управување со моторно возило, пријавување престој на странци и сл.) Започнати се подготвителни активности со цел реализација на овој проект и се планира негово завршување во наредениот среднорочен период.
- Проект „Зајакнување и проширување на главната мрежа со оптички кабли“ што предвидува и поставување нови безжични линкови на недостапните места од зелениот граничен појас, со цел подобрување на квалитетот на врските и зголемување на податочниот проток. Реализација на активностите е условена од динамиката на издвојување на финансиските средства.
- Проект „Отворен регион“ со кој ќе се продолжи со промоција на поголема мобилност и подобра комуникација на македонските државјани со нивните блиски што живеат во соседните држави, посебно во пограничните региони.
- Проект на МАРПИ – „Поддршка на соработката меѓу граничните полиции на аеродромите во Југоисточна Европа“. Реализација на проектот започна на 1 јануари 2013 и ќе трае три години. Целта на проектот е да им помогне на граничните полиции на меѓународните аеродроми на земјите од Југоисточна Европа⁵⁴, во нивните напори за борба против илегалната миграција и против тероризмот и криминалот, со цел да се обезбеди високо ниво на безбедност врз одржлива и трајна основа. Проектот е финансиран од Швајцарската конфедерација и е кофинансиран од страна на МАРПИ.

⁵⁴ Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Романија и Србија