

ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА ГРАНИЧНИТЕ ПРОЦЕДУРИ: ИМПЛИКАЦИИ ОД ENTRY/EXIT SYSTEM ВО РАМКИ НА SCHENGEN BORDER CODE

Ивица Јосифовиќ

Редовен професор, Универзитет Гоце Делчев, Штип ivica.josifovik@ugd.edu.mk

Игор Камбовски

Редовен професор, Универзитет Гоце Делчев, Штип igor.kambovski@ugd.edu.mk

Апстракт

Трудот има за цел да ја анализира улогата и влијанието Entry/Exit System (EES) врз управувањето со граничните премини, со посебен фокус на импликациите во рамки на Schengen Border Code. Воведувањето на EES претставува значаен чекор кон дигитализацијата на граничните процедури во Европската унија (ЕУ), заменувајќи ги традиционалните печати во пасошите со автоматизирано евидентирање на влез и излез, вклучително и биометриски податоци. Трудот истражува како оваа трансформација влијае врз ефикасноста на граничната контрола, времето на чекање и протокот на патници, што има директно значење за туристичката индустрија и логистичките операции. Дополнително, се разгледуваат правните и оперативните предизвици поврзани со усогласувањето на EES со постојната регулаторна рамка, како и прашањата за заштита на личните податоци и управувањето со ризиците. Преку анализа на секундарна легислатива и релевантни политики на ЕУ, трудот заклучува дека EES има потенцијал да ја подобри безбедноста и ефикасноста на граничниот менаџмент, но неговата успешна имплементација зависи од техничката подготвеност, меѓу-институционалната координација и прифаќањето од страна на корисниците. Во таа насока, се нагласува потребата од балансиран пристап меѓу безбедносните цели и олеснувањето на меѓународната мобилност.

Клучни зборови: EES, Schengen Border Code, Туризам, Гранична логистика, дигитализација

1. Вовед

Дигитализацијата на граничното управување во Европската унија (ЕУ) со години е дел од клучните приоритетни области како одговор на сè поголемата мобилност на населението, безбедносните предизвици и потребата од поефикасни гранични процедури. Постојаниот раст на меѓународниот туризам, бизнис патувањата и прекуграничните економски активности создаваат значителен притисок врз традиционалните системи за гранична контрола, нагласувајќи ја потребата од нивна модернизација и автоматизација.

Во овој контекст, Entry/Exit System (EES) претставува една од најзначајните трансформации на европскиот систем за управување со границите во последните години.¹ Системот е дизајниран да ги замени традиционалните процедури на рачно печатирање на пасошите со автоматизиран дигитален систем за евидентирање на влез/излез на државјани на трети држави кои ги преминуваат надворешните граници на ЕУ. Преку употреба на биометриски податоци и автоматизирано собирање информации, EES има за цел да ја подобри безбедноста на границите, како и да ја зголеми ефикасноста и намали административните оптоварувања.

Имплементацијата на EES е тесно поврзана со Schengen Border Code (SBC), кој ја воспоставува правната рамка за функционирањето на граничните контроли во рамките на шенгенскиот простор.² Иако воведувањето на напредни дигитални системи создава можности за побрза обработка на патниците и подобрување на безбедносните механизми, истовремено отвора и значајни прашања поврзани со оперативната подготвеност, техничките капацитети, заштитата на личните податоци и влијанието врз протокот на патници.

¹ Global Support Organization (2025). *User Guide EU Entry/Exit System*, London 2025.

² Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 105.

Значењето на оваа проблематика е особено изразено во областа на туризмот и бизнис логистиката, бидејќи овие сектори во голема мера зависат од ефикасна мобилност, предвидливи гранични процедури и непречено движење на луѓе и стоки. Потенцијалните доцнења, неефикасности или проблеми во имплементацијата можат директно да влијаат врз искуствата од туризмот, ефикасноста во транспортот, синџирите на логистика и конкурентноста на европските дестинации.

Со квалитативен пристап преку анализа на секундарни извори, европски регулативи, институционални извештаи и компаративна анализа на избрани европски држави, трудот се базира на едно основно истражувачко прашање: Во која мера имплементацијата на EES може да придонесе кон подобрување на ефикасноста на граничните процедури, истовремено задржувајќи рамнотежа помеѓу безбедносните потреби и олеснувањето на меѓународната мобилност?

Гранични контроли и еволуција на Schengen-acquis

Политичката цел на воспоставувањето на внатрешниот пазар како „област без внатрешни граници“, утврдено со член 26, став 2 од ДФЕУ, го поддржувало укинувањето на граничните контроли како „постојан и конкретен потсетник на обичниот граѓанин дека конструкцијата на вистинска Европска заедница е далеку од готово“.³ По почетните дискусии за изводливоста од усвојување на супранационална легислатива, Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, и Германија започнаа иницијатива и на крајот потпишаа политичка заједница за постепено укинување на нивните заеднички граници во 1985 година, попозната како Шенгенска спогодба. Тоа го отвори патот за усвојување на Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба во 1990 година која утврди правила за укинување на граничните контроли и соодветни мерки. Другите држави-членки, со исклучок на Велика Британија и Ирска, подоцна пристапија кон Конвенцијата за имплементација на Шенгенската спогодба на основ на спогодбите за меѓународно пристапување во текот на 90-тите години на 20 век. На оваа основа, меѓу-европските гранични контроли беа постепено укинувани: треба да се прави разлика меѓу применливоста на Шенген *acquis* и ефективното укинување на граничните контроли преку постапка на евалуација и одлука за ефективна употреба на заедничките правила. Државите-членки на ЕУ, со исклучок на Велика Британија и Ирска, се потпишаа за создавање на областа за слободно движење во време на Договорот од Амстердам, интегрирајќи го Шенген *acquis* во рамката на ЕУ.

Граничните контроли се регулирани во Договорот од Лисабон, поконкретно во член 77 од ДФЕУ:

1. Унијата развива политика со цел:
 - (а) да обезбеди отсуство на контрола на лица, без разлика на нивното државјанство, при минување на внатрешни граници;
 - (б) да извршува проверки на лица и ефикасно следење на преминувањата на надворешните граници;
 - (в) постепено воведување на интегриран систем на управување за надворешните граници.
2. За целите на став 1, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки во областа на:
 - (а) заедничката политика за визи и други дозволи за краток престој;
 - (б) проверките на кои подлежат лица што ги преминуваат надворешните граници;
 - (в) условите под кои државјани на трети држави имаат слобода да патуваат во рамките на Унијата за краток период;
 - (г) каква било мерка потребна за постепено воспоставување на интегриран систем на управување за надворешните граници;
 - (д) отсуството на каква било контрола на лица, без разлика на нивното државјанство, при преминување на внатрешните граници.

³ Pastore, E. (2004). *Visas, Borders, Immigration*, in: Walker, N. (ed.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, p. 94.

3. Доколку се покаже за неопходно одредено дејствување на Унијата за олеснување на остварувањето на правото споменато во член 20, став 2, точка а, и доколку не се предвидени потребните овластувања во рамките на Договорите, Советот, постапувајќи во согласност со посебна законодавна постапка, може да донесе одредби за пасоши, лични карти, дозволи за престој или друг сличен документ. Советот постапува со едногласност по консултации со Европскиот парламент.
4. Овој член не влијае на надлежноста на државите-членки во врска со географската демаркација на нивните граници, во согласност со меѓународното право.

Формулираната цел од Договорот од Лисабон за влез и гранични контроли утврдено во член 77, став 1 од ДФЕУ нагласува дека активностите на ЕУ се наменети за поддршка на „ефикасно следење на преминувањата на надворешните граници“ на основ на „интегриран систем на управување“. Накратко, институциите на ЕУ треба да се залагаат за „ефикасна“ и добро организирана гранична контрола, со што ќе се нагласи дека соработката меѓу граничните контроли не е повеќе врзана за единствениот пазар, туку цел сама по себе како составен дел на Областа на слобода, безбедност и правда. На сличен начин како со другите цели на Договорот, членот 77, став 1 од ДФЕУ е правно-обврзувачки на апстрактно ниво што не се претвора во оправдани цели за преглед на легислативата на ЕУ или националните имплементирачки мерки во регуларни околности. Двојните упатства за гранични контроли и виси е една одредба која покажува дека Договорот од Лисабон спроведува повеќестепен концепт за контрола на влезот кој опфаќа активности на територијалните граници на ист начин како што опфаќа активности екстратериторијална контрола. Овие вклучуваат активности на отворено море и соработка со трети држави во областа на граничните контроли и визи, кои ги издаваат конзулите на државите-членки во трети држави како надворешна граница.⁴

2. Schengen Border Code (SBC) vs. Entry/Exit System (EES)

Шенгенскиот простор претставува едно од најзначајните достигнувања на европската интеграција, овозможувајќи слободно движење на луѓе меѓу државите членки преку постепено отстранување на внатрешните гранични контроли. За да се обезбеди функционирањето на ваквиот систем, Европската Унија воспостави единствена правна рамка за управување со надворешните граници преку Schengen Border Code.

SBC е основен правен инструмент кој ги дефинира правилата, процедурите и стандардите за преминување на надворешните граници на ЕУ. Кодексот ги регулира условите за влез и излез на државјани од трети држави, начинот на вршење на граничните контроли, како и обврските на државите членки во процесот на обезбедување безбедност и ефикасно управување со границите. Основната цел на Schengen Border Code е да воспостави баланс помеѓу две клучни цели: обезбедување високо ниво на безбедност и истовремено овозможување непречена мобилност на патници, туристи и деловни субјекти. Во услови на растечки патнички текови и зголемен меѓународен туризам, оваа рамнотежа станува сè потешка за одржување преку традиционалните методи на гранична контрола.

SBC е воспоставен со Регулотивата 562/2006 на Европскиот парламент и Советот од 15 март 2006 година и предвидува можност националните полициски сили, во случаи на опасност по јавната и внатрешната безбедност, да воведат гранични контроли на нивните внатрешни граници за одреден временски период, и покрај фактот дека одредена држава е во Шенген зоната што исклучува проверки на внатрешните граници.⁵ **Регулотивата претставува обид да се унифицираат правилата на преминување на внатрешните и надворешните граници на ЕУ, во смисла на развој на концептот за интегрирано гранично управување.**

По серијата терористички напади на територијата на ЕУ, кои вклучуваа прекугранични криминални активности и мрежи, ЕУ реагираше брзо за да се справи со безбедносните ризици предизвикани од ранливоста на надворешните граници на ЕУ. По терористичките напади во

⁴ Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publication, p. 83.

⁵ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 105.

Париз, Советот повика на низа итни мерки за зајакнување на контролите на надворешните граници. Ја повика ЕК да презентира предлог за ревизија на SBC што ќе овозможи систематски и постојани проверки на граѓаните на ЕУ, на сите точки на влез на надворешните граници на ЕУ, вклучително и верификација на биометриски информации против релевантни бази на податоци.

Во декември 2015 година, ЕК поднесе предлог за изменување и дополнување на ШГЗ во однос на зајакнување на проверките против соодветните бази на податоци на надворешните граници. Комитетот за граѓански слободи, правда и внатрешни работи на ЕП, усвои извештај за предлогот во јуни 2016 година. Извештајот предложи серија измени и дополнувања кои имаат за цел: да им овозможат на државите-членки да ги заменат систематските контроли со таргетираны проверки на одредени гранични премини; по проценка на безбедносните ризици да промовираат подобро управување со податоци; технолошки напредок; и подобри врски помеѓу информатичките системи на државите-членки. По договорот меѓу Советот и ЕП во декември 2016 година, регулативата е донесена на 15 март 2017 година.

Главниот правен инструмент што ја регулира граничната политика на ЕУ е Регулацијата 2016/399 за SBC и се надоврзува на претходното законодавство на Шенген.⁶ Исклучува некои членки на ЕУ (Велика Британија до нејзиното истапување, Ирска и Кипар), додека членките на Шенген, кои не се држави-членки на ЕУ – Исланд, Норвешка, Швајцарија и Лихтенштајн – се поврзани со правото на Шенген. Франција и Холандија се обврзани само на нивните територии во Европа.

Регулацијата ги обврзува државите-членки да вршат систематски контроли на сите лица, вклучително и на лица кои уживаат право на слободно движење според Правото на ЕУ, односно граѓани на ЕУ и членови на нивните семејства кои не се граѓани на ЕУ, кога ќе ја преминат надворешната граница на ЕУ. Овозможува широка употреба на базите на податоци ширум ЕУ при вршење проверки на границата, особено на Шенгенскиот информативен систем и базата на податоци на Интерпол за украдени или изгубени патни исправи. Ако систематските проверки имаат непропорционално влијание врз протокот на сообраќај, државите-членки можат да се одлучат да ги заменат со таргетираны проверки на копнените и морските граници на ЕУ. Регулацијата, исто така, предвидува дека во случаи на сомневање во автентичноста на патната исправа или во идентитетот на државјанин на трета држава, проверките може да вклучуваат и верификација на барем еден од биометриските идентификатори вградени во патните исправи.

Од друга страна, EES е автоматизиран информатички систем на ЕУ создаден со цел модернизација и дигитализација на граничните процедури.⁷ Основната функција на системот е електронско регистрирање на времето и местото на влез и излез на државјани на трети држави кои ги преминуваат надворешните граници на шенгенскиот простор. За разлика од традиционалниот систем на рачно печатање на пасошите, EES овозможува автоматизирано собирање и обработка на податоци, вклучувајќи биографски информации, биометриски податоци и информации за патувањата. Преку ваквиот пристап, системот има за цел да ја подобри идентификацијата на патниците, да го намали ризикот од злоупотреба на документи и да овозможи подобро следење на дозволеният период на престој.

Регулацијата 2017/2226 за EES се темели на овластувањата што ги врши ЕУ врз нејзините политики за имиграција и полициска соработка, согласно членовите 77, став 2 и член 87, став 2 од ДФЕУ за воспоставување електронски регистар во кој се евидентира времето и местото на влез и излез на државјани на трети држави примени за краток престој на територијата на државите-членки.⁸ Со други зборови, EES системот е специјално насочен кон оние кои се ослободени од виза или оние кои имаат виза кога ги преминуваат надворешните граници на ЕУ за краток престој со вкупно ограничување од 90 дена во кој било даден период од 180 дена.

⁶ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77, 23.3.2016.

⁷ Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011 (2017) OJ L 327/20.

⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012), OJ C326/47.

Без оглед на изразениот дух на ЕУ за борба против нелегалната имиграција, дури и во рамките на текстот на Регулативата 2017/2226, овој режим не се однесува на нив.⁹ Покрај тоа, Системот за електронска безбедност е воспоставен за да придонесе кон спречување, откривање и истрага на терористички и сериозни кривични дела (како што е дефинирано во член 3(25), оние кривични дела казниви според националното законодавство со затворска казна или налог за притвор во максимален период од најмалку три години). Сите цели наведени во Регулативата 2017/2226 се поставени на исто ниво, така што спроведувањето на легислативата не е на второ место во однос на примарната цел за управување со надворешните граници на попатен и поефикасен начин.

Клучните цели на EES вклучуваат:

- Подобрување на ефикасноста на граничните контроли
- Намалување на времето потребно за обработка на патници
- Подобрување на безбедноста преку подобра идентификација
- Намалување на нерегуларната миграција и злоупотребата на визите
- Поддршка на автоматизирани и паметни гранични решенија

Развојот на EES претставува дел од пошироката стратегија на ЕУ за создавање „паметни граници“ (Smart Borders). Овој концепт подразбира употреба на современи дигитални технологии, автоматизација и интегрирани информациски системи со цел подобрување на управувањето со границите. Дигитализацијата на граничните процедури носи бројни потенцијални придобивки, вклучувајќи побрза обработка на патници, намалување на административните трошоци, подобра распределба на човечките ресурси и подобрена способност за управување со големи патнички текови. Овие аспекти се особено важни за туристичкиот сектор и бизнис логистиката, каде брзината, предвидливоста и ефикасноста имаат директно влијание врз економските активности. Сепак, процесот на дигитализација отвора и предизвици поврзани со заштитата на личните податоци, техничката инфраструктура, сајбер безбедноста и подготвеноста на институциите за управување со сложени дигитални системи.

3. Влијание на EES врз туризмот и бизнис логистиката

Туризмът претставува една од најзначајните економски гранки во Европската Унија, при што милиони патници секојдневно ги преминуваат надворешните граници на шенгенскиот простор. Во такви услови, ефикасноста на граничните процедури има директно влијание врз туристичкото искуство, конкурентноста на туристичките дестинации и целокупната мобилност на патниците.

Имплементацијата на EES има потенцијал значително да го трансформира начинот на кој се одвиваат граничните контроли. Преку автоматизирано регистрирање на влезовите и излезите, системот овозможува побрза обработка на податоците и намалување на административните процедури кои традиционално создаваат долги редици и задржувања на граничните премини.

Од аспект на туристичкиот сектор, една од најзначајните придобивки од EES е можноста за подобрување на протокот на патници, особено во периоди на сезонски зголемен туристички сообраќај. Аеродромите, пристаништата и копнените гранични премини во туристички ориентираните држави често се соочуваат со голем број патници, што создава оперативен притисок врз граничните служби. Автоматизацијата на дел од процедурите може да придонесе за намалување на времето на чекање и подобрување на организацијата на патничките текови.

Дополнително, дигитализацијата на граничните процедури може позитивно да влијае врз перцепцијата на безбедност и доверба кај туристите. Современите системи за идентификација и проверка овозможуваат подобра контрола на ризиците, што е особено важно во услови на зголемени безбедносни предизвици и глобална мобилност.

Сепак, имплементацијата на EES носи и одредени ризици за туристичкиот сектор. Во почетните фази на воведување на системот постои можност за појава на технички проблеми, подолги процедури за биометриска регистрација и привремени оперативни застои. Овие

⁹ European Data Protection Supervisor, *Opinion 06/2016: EDPS Opinion on the Second EU Smart Borders Package. Recommendations on the revised Proposal to establish an Entry/Exit System*, 21 September 2016.

фактори можат да предизвикаат дополнителни редици и незадоволство кај патниците, особено на аеродромите со висок туристички обем.

Покрај туризмот, EES има значајно влијание и врз бизнис логистиката и транспортните операции во рамките на Европската Унија. Современите логистички системи зависат од брзо, ефикасно и предвидливо движење на луѓе и стоки, а секое доцнење на граничните премини може директно да влијае врз синцирите на снабдување и оперативните трошоци.

Дигитализацијата на граничните процедури има потенцијал да ја подобри координацијата помеѓу различните институции и да овозможи побрза обработка на патниците и транспортниот персонал. Со автоматизираното собирање и обработка на податоци се намалува потребата од рачна проверка, што придонесува за зголемена ефикасност и подобра искористеност на човечките ресурси.

Во контекст на бизнис логистиката, особено значајна е можноста за подобро управување со големи патнички и транспортни текови на аеродромите, пристаништата и копнените гранични премини. Подобрена гранична ефикасност може позитивно да влијае врз транспортните компании, туристичките оператори и останатите субјекти кои зависат од точни временски рамки и непречена мобилност.

Од друга страна, недоволната техничка подготвеност, можните системски прекини или различното ниво на имплементација меѓу државите членки можат да создадат дополнителни логистички проблеми. Доколку одредени држави не располагаат со соодветна инфраструктура и обучен персонал, постои ризик од создавање „тесни грла“ на граничните премини, што може негативно да влијае врз транспортните и деловните активности.

Поради тоа, успешната имплементација на EES бара не само технолошка модернизација, туку и висок степен на институционална координација, инвестиции во инфраструктура и континуирана адаптација на граничните процедури кон потребите на современата мобилност и економија.

4. Компаративна анализа – case studies

4.1. Грција: помеѓу туристичката зависност и граничниот притисок

Грција претставува една од најкомплексните држави за имплементација на EES поради нејзината географска положба, големиот број острови, долгите поморски граници и истовремената изложеност на масовен туризам и миграциски текови. Исто така, Грција е една од најзначајните главните влезни точки во ЕУ, како од аспект на туризмот, така и од аспект на миграциските текови, што значи дека секоја промена во граничните процедури има потенцијално значително економско и оперативно влијание. Сето ова создава дополнителен притисок врз граничната инфраструктура и капацитетите за гранично управување.

Критички гледано, воведувањето на EES во Грција отвора прашање дали постојната инфраструктура е доволно подготвена за дополнителен технолошки и оперативен товар. Во туристичките сезони, островските аеродроми и пристаништа функционираат блиску до максималниот капацитет, што значи дека и релативно мало продолжување на граничните процедури може да создаде значителни застои. Дополнителен предизвик претставува фактот што грчките граници имаат двојна улога: тие истовремено се туристички, економски и безбедносни граници на ЕУ. Ова создава ризик безбедносните приоритети да создадат дополнителни административни оптоварувања за туристичкиот сектор.

Ова значи дека, имплементацијата на EES за Грција претставува значителен оперативен предизвик поради потребата од модернизација на аеродромите, пристаништата и морските гранични премини. Особено внимание се посветува на сезонските туристички врвови, кога значително се зголемува бројот на патници и се појавува ризик од создавање дополнителни редици и застои. Од грчка перспектива, EES се смета како можност за подобрување на безбедноста и подобро управување со патничките текови, но истовремено постои загриженост дека недоволно подготвена имплементација може негативно да влијае врз туристичката индустрија.¹⁰

¹⁰ <https://www.mfa.gr/uk/en/greece-to-start-using-eu-digital-entryexit-system-on-12-october-2025/>, 2026

4.2. Италија: комплексноста на големите транспортни јазли

Италија е една од најважните европски туристички дестинации и клучна точка на медитеранските транспортни и миграциски рути и претставува специфичен пример бидејќи истовремено располага со голем број меѓународни аеродроми, пристаништа и копнени транспортни коридори, што од друга страна создава сложена оперативна средина за имплементација на нови гранични технологии, во која ефектите од EES можат да бидат и позитивни и негативни.

Италијанскиот пристап кон EES се карактеризира со значителни инвестиции во инфраструктура и автоматизација, но истовремено и со загриженост за можните оперативни последици во услови на висок интензитет на патници. Од една страна, автоматизацијата има потенцијал да ја подобри ефикасноста на обработката на патници. Од друга страна, воведувањето на дополнителни биометриски процедури може привремено да ја намали оперативната ефикасност, особено во периоди на висок интензитет. Особен предизвик претставуваат туристичките сезони и големите аеродромски центри каде и минимални застои можат да создадат значителни оперативни проблеми.

Критички аспект претставува прашањето дали инвестициите потребни за имплементација ќе создадат еднаков ефект кај сите региони. Големите аеродроми имаат поголем капацитет за адаптација, додека помалите гранични точки можат да се соочат со финансиски и организациски ограничувања. Дополнително, Италија се соочува со предизвикот да одржи баланс помеѓу безбедносните барања, миграциските притисоци и потребата за непречено функционирање на туристичкиот сектор.¹¹

4.3. Португалија: дигитална подготвеност, но структурна зависност од туризмот

Португалија генерално се смета за држава со релативно високо ниво и успешна дигитална трансформација и адаптација, како и значително искуство во имплементација на електронски јавни услуги. Поради силната зависност од туризмот, португалските институции покажуваат интерес за технологии кои можат да придонесат за побрз проток на патници и подобро туристичко искуство. Сепак, високата зависност од туристичката индустрија создава дополнителна чувствителност кон промени во патничките процедури.

Главните предизвици за Португалија се поврзани со аеродромската инфраструктура, особено во периоди на сезонски туристички врвови. Поради тоа, фокусот е насочен кон подобрување на автоматизирањето на процедурите и минимизирање на дополнителните административни оптоварувања.

Критички гледано, иако дигиталната инфраструктура може да биде предност, туристичкиот сектор останува исклучително чувствителен на промени во патничкото искуство. Подолги процедури, поголеми редици или негативна перцепција за сложени гранични процедури можат индиректно да влијаат врз конкурентноста на туристичката понуда.

Иако, пристапот на Португалија генерално го нагласува значењето на технолошката модернизација како предуслов за конкурентен туристички сектор, сепак овој случај покажува дека дигиталната подготвеност сама по себе не е доволна, доколку не е проследена со оперативна ефикасност и институционална координација.¹²

4.4. Шпанија: масовен туризам и ризик од оперативни тесни грла

Шпанија е една од најпосетуваните туристички дестинации во светот, што ја прави една од државите со најголем интерес за ефикасна имплементација на EES и која потенцијално може најсилно да ги почувствува ефектите од EES поради исклучително големиот обем на туристички движења. Исто како и претходните држави, големиот број меѓународни аеродроми, островски региони и сезонски туристички врвови создаваат средина каде секоја промена во граничните процедури може да произведе значителни последици.

Шпанските институции покажуваат поддршка за дигитализацијата на граничните процедури, но истовремено предупредуваат дека воведувањето на нови системи мора да биде

¹¹ <https://www.poliziadistato.it/articolo/pdf/40768de3ac3b4092005284807>, 2026

¹² <https://vistos.mne.gov.pt/en/highlights/completion-of-the-entry-exit-system-ees-implementation>, 2026

внимателно планирано за да се избегнат негативни последици врз туристичкиот сектор. Особено внимание се посветува на аеродромите со висок обем на патници и на потенцијалното влијание врз сезонските туристички текови. За Шпанија, успешната имплементација на EES претставува не само безбедносно, туку и економско прашање, директно поврзано со конкурентноста на туристичката индустрија.

Критички гледано, главниот ризик не лежи во самата технологија, туку во оперативната реалност. Доколку биометриските процедури го продолжат времето потребно за обработка на патниците дури и за неколку минути по лице, ефектите можат да се акумулираат во големи оперативни проблеми. Дополнително, шпанскиот пример отвора пошироко прашање: дали концептот на „паметни граници“ навистина ја поедноставува мобилноста или создава нови слоеви на дигитална бирократија.

Иако сите четири држави генерално го поддржуваат воведувањето на EES, нивните позиции покажуваат дека постои значителна разлика помеѓу политичката поддршка и практичната подготвеност.

Заеднички предизвици се:

- зависност од сезонски туристички текови
- ризик од дополнителни редици и оперативни застои
- високи инфраструктурни инвестиции
- потреба од обучен персонал
- неизвесност околу почетните фази на имплементација

Компаративно гледано, може да се заклучи дека државите со висок туристички интензитет ја гледаат EES не само како безбедносен инструмент, туку и како економско прашање поврзано со конкурентноста и мобилноста.¹³

5. Предлог решенија, препораки и критички осврт кон идниот развој на EES

Имплементацијата на EES претставува комплексен процес кој бара координиран пристап помеѓу европските институции, националните власти и субјектите вклучени во туристичкиот и транспортниот сектор. Дигитализацијата на граничните процедури сама по себе не претставува гаранција за подобра ефикасност. Иако EES се претставува како механизам за модернизација на граничното управување, неговата успешност ќе зависи од способноста на институциите да ги надминат оперативните, техничките и организациските ограничувања кои се појавуваат при неговата имплементација. Со цел да се минимизираат ризиците и да се максимизираат придобивките од дигитализацијата на граничните процедури, потребно е преземање на повеќе паралелни мерки. Поради тоа, потребен е поширок пристап кој ќе ја комбинира технологијата со институционални реформи и адаптација на постојните процедури.

5.1. Постепена и фазна имплементација наместо целосна едновремена примена

Еден од најзначајните ризици поврзани со имплементацијата на EES претставува можноста за создавање значителни оперативни нарушувања во почетните фази. Поради тоа, едно од клучните решенија е постепено воведување на системот преку пилот-проекти, тест-фази и постепено проширување. Фазниот пристап овозможува идентификување на техничките проблеми, адаптација на процедурите и корекција на недостатоците пред целосна имплементација. Дополнително, ваквиот пристап може да го намали ризикот од создавање големи редици и оперативни преоптоварувања на граничните премини.

Ефикасното функционирање на EES зависи од координирана соработка помеѓу европските агенции, националните институции, граничните служби и останатите релевантни субјекти. Потребно е воспоставување унифицирани процедури, подобра размена на информации и јасно дефинирани механизми за координација. Посебно значење има и подобрувањето на интероперабилноста помеѓу различните информатички системи со цел да се избегнат административни дупликации и оперативни неефикасности.

5.2. Инфраструктурни инвестиции и финансиска одржливост

¹³ <https://delcantochambers.com/eu-entry-exit-system-ees-guide/>, 2026

Ефикасната имплементација на EES бара значителни инвестиции во техничка инфраструктура, биометриски системи, информатички решенија и модернизација на граничните премини. Ова подразбира модернизација на аеродромите, пристаништата и копнените гранични премини преку инсталирање современа биометриска опрема, автоматизирани системи за обработка на патници и подобрување на информатичките капацитети. Дополнително, неопходно е инвестирање во резервни технички решенија и механизми за управување со потенцијални системски прекинни, со цел да се обезбеди континуитет во функционирањето на граничните процедури. Меѓутоа, критичко прашање претставува финансиската одржливост на ваквите инвестиции.

Поголемите аеродроми и транспортни центри полесно можат да апсорбираат дополнителни трошоци, додека помалите гранични премини и регионални инфраструктурни капацитети можат да се соочат со ограничувања. Поради тоа, потребно е создавање механизми за финансиска поддршка и рамномерна распределба на ресурсите. Дополнително, неопходно е да се анализира дали долгорочните придобивки од дигитализацијата ќе ги оправдаат високите иницијални инвестиции.

5.3. Човечки ресурси како критичен фактор за успех

Иако EES претставува високо технолошки систем, неговото функционирање во голема мера зависи од човечкиот фактор. Технолошката модернизација не може да биде успешна без соодветно подготвен човечки капитал, бидејќи недоволно обучен персонал може да создаде оперативни проблеми дури и во услови на технички напредна инфраструктура.

Поради тоа, неопходни се:

- континуирани програми за обука на граничните службеници и техничкиот персонал
- симулации и тестирање на процедури
- дополнителен персонал во почетните фази
- подобрување на координацијата помеѓу институциите

Критички гледано, многу дигитални трансформации не успеваат поради организациски ограничувања, а не поради технички недостатоци. Поради тоа, подобрата обученост на персоналот може да придонесе за намалување на оперативните грешки, подобрување на ефикасноста и побрза адаптација кон новите процедури.¹⁴

5.4. Намалување на негативното влијание врз туризмот и логистиката

Со оглед на значењето на туризмот за бројни европски економии, неопходно е EES да биде имплементиран на начин кој нема значително да го наруши искуството од патувањето, односно да се спроведува постепено и внимателно. Посебно внимание треба да се посвети на туристичките сезони и граничните премини со висок интензитет на патници. Можните мерки вклучуваат:

- постепено воведување на системот преку пилот-фази
- тестирање на процедурите
- континуирано следење на ефектите врз патничките текови
- дополнителни автоматизирани терминали
- претходна дигитална регистрација на патници
- подобра распределба на патничките текови
- посебни процедури за високофреквентни туристички точки

Во контекст на бизнис логистиката, секое продолжување на времето за обработка може да влијае врз транспортните операции и трошоците. Поради тоа, неопходно е внимателно следење на влијанието врз синцирите на снабдување и транспортните процеси.

¹⁴ International Road Transport Union, The impact of the Schengen Area on the free movement of passengers and goods in the EU, Brussels, 12 October 2023 <https://www.iru.org/system/files/The%20impact%20of%20the%20Schengen%20Area%20on%20the%20free%20movement%20of%20passengers%20and%20goods%20in%20the%20EU.pdf>, 2026

5.5. Баланс помеѓу безбедност и мобилност

Основниот предизвик на современото гранично управување претставува воспоставување рамнотежа помеѓу безбедносните потреби, потребата за непречена мобилност и секако заштитата на индивидуалните права. Од една страна, системот има потенцијал да ја подобри идентификацијата и да го намали ризикот од злоупотреби. Од друга страна, собирањето и обработката на големи количини биометриски податоци отвора сериозни прашања поврзани со приватноста, довербата на корисниците и можната злоупотреба на податоците.

Иако EES има потенцијал да ја подобри безбедноста, неговата успешност ќе зависи од способноста да се избегне создавање дополнителни административни бариери. Поради тоа, идниот развој на системот треба да биде насочен не само кон техничка ефикасност, туку и кон создавање транспарентни механизми за управување со податоците и заштита на правата на патниците, како и гранични процедури кои истовремено ќе бидат безбедни, брзи и прилагодени на потребите на современата мобилност.

5.6. Дали „паметните граници“ се навистина поаметни?

Останува отворено прашањето дали дигитализацијата навистина ги поедноставува граничните процедури или создава нови административни и технолошки комплексности. Иако EES претставува значителен чекор кон модернизација, постои ризик технологијата да создаде нови форми на зависност од дигитални системи, поголеми инфраструктурни трошоци и зголемена комплексност во управувањето. Поради тоа, успехот на EES не треба да се мери исклучиво преку степенот на автоматизација, туку преку неговата способност да создаде побезбедни, поефикасни и попредвидливи гранични процедури.¹⁵

5.7. Усогласување со Schengen Border Code и принципот на пропорционалност

Една од клучните препораки во контекст на идниот развој на EES се однесува на неговата целосна усогласеност со принципите утврдени во SBC. Особено значаен е принципот на пропорционалност, кој бара граничните мерки да не создаваат непотребни пречки за легитимната мобилност.

Во пракса, тоа значи дека технолошките решенија како EES мора да бидат дизајнирани така што ќе ја подобрат безбедноста без значително да го нарушат протокот на патници. Во спротивно, постои ризик од создавање административни и оперативни бариери кои би биле спротивни на основната логика на Schengen системот.

Поради тоа, се препорачува континуирана евалуација на влијанието на EES врз граничните премини, со цел да се осигура дека неговата примена останува во рамките на правните и функционалните принципи на SBC. Ова вклучува редовно следење на времето на обработка, оперативната ефикасност и влијанието врз туристичките и логистичките текови.

Дополнително, потребна е поголема транспарентност и координација помеѓу државите-членки со цел да се избегнат разлики во имплементацијата кои би можеле да доведат до нерамномерна примена на Schengen правилата.¹⁶

6. Заклучок

Овој труд ја анализираше имплементацијата на EES во контекст на SBC, со посебен фокус на неговите импликации за туризмот и бизнис логистиката. Резултатите од анализата покажуваат дека EES претставува значајна трансформација во начинот на кој ЕУ ги управува надворешните граници, со јасна тенденција кон дигитализација, автоматизација и засилена безбедност, но истовремено отвора комплексен сет на прашања кои се однесуваат на неговата практична примена, економските ефекти и правната усогласеност.

Дигитализацијата на граничните процедури претставува еден од најзначајните процеси во модернизацијата на европското гранично управување. Имплементацијата на EES претставува обид на ЕУ да одговори на современите безбедносни предизвици, растечката мобилност и

¹⁵ <https://epthinktank.eu/wp-content/uploads/2017/10/eprs-aag-608760-smart-borders-eu-entry-exit-system-final1.pdf>, 2026

¹⁶ Samay Jain, *The EU Entry/Exit System and the Interoperability Trap: How Structural Function Creep Hollows Out Proportionality* (2026), <https://www.europeanlawblog.eu/pub/iwfwun2b/release/1>, April 2026.

потребата од поефикасно управување со надворешните граници. Преку автоматизирано собирање и обработка на податоци, EES има потенцијал значително да го промени начинот на функционирање на граничните контроли и управувањето со патничките текови.

Од истражувањето произлегува дека EES има потенцијал значително да ја подобри ефикасноста на граничните процедури, да ја зголеми точноста на евиденцијата на патничките движења и да придонесе кон поефективно управување со туристичките и миграциските текови. Овие ефекти се особено значајни за државите со висок туристички интензитет и развиени логистички мрежи.

Од една страна, анализата во трудот покажа дека имплементацијата на EES може да донесе значајни придобивки во однос на подобрување на безбедноста, ефикасноста на граничните процедури и оптимизацијата на управувањето со големи патнички текови, да ја подобри точноста на податоците за влез и излез на патници и да придонесе кон поефикасно управување со миграциските и туристичките текови. Овие придобивки се особено важни за државите со висок туристички интензитет, каде што граничните премини се под постојан оперативен притисок., но исто така се особено важни и за туризмот и бизнис логистиката, кои во голема мера зависат од предвидливи, брзи и ефикасни гранични процеси.

Од друга страна, анализата покажа дека имплементацијата на системот е проследена со бројни технички, оперативни и правни предизвици, како и значителен ризик од краткорочни негативни ефекти, особено во фазата на иницијална имплементација. Недоволната инфраструктурна подготвеност, потребата од значителни инвестиции, можните технички прекин и прашањата поврзани со заштитата на личните податоци претставуваат фактори кои можат да влијаат врз успешноста на системот. Понатаму, имплементацијата на системот е проследена со значајни предизвици. Зголеменото време на обработка, техничките ограничувања, инфраструктурните разлики помеѓу државите-членки, како и потребата од усогласување со принципите на SBC, претставуваат клучни фактори кои можат да влијаат врз неговата ефективност и можат да доведат до нерамномерно функционирање на системот во рамки на ЕУ.

Посебно значаен е односот помеѓу EES и SBC, каде што се појавува потреба од балансирање помеѓу безбедносните цели и принципите на слободна и непречена мобилност. Во овој контекст, EES може да се толкува како проширување на безбедносната логика, но истовремено и како потенцијален предизвик за пропорционалната примена на граничните мерки.

Компаративната анализа на Грција, Италија, Португалија и Шпанија дополнително покажува дека имплементацијата на EES не е хомоген процес.

Компаративната анализа на Грција, Италија, Португалија и Шпанија укажува дека степенот на подготвеност и специфичните предизвици значително се разликуваат помеѓу државите, особено во контекст на туристичкиот интензитет, инфраструктурните капацитети и организациската подготвеност. Исто така, имплементацијата на EES не е униформен процес, туку варира во зависност од инфраструктурата, туристичката изложеност и административниот капацитет на секоја држава, што значи дека е целосно зависен од националните капацитети и структурните карактеристики на секоја држава.

Особено важно е прашањето на пропорционалност и баланс помеѓу безбедноста и слободната мобилност. Иако EES ја засилува безбедносната компонента на граничното управување, неговата успешност ќе зависи од тоа дали ќе се избегне создавање на нови административни бариери кои би можеле негативно да влијаат врз туристичкиот сектор и логистичките операции.

Во однос на поставеното истражувачко прашање, може да се заклучи дека EES има потенцијал значително да ја подобри ефикасноста на граничните процедури, но неговиот успех ќе зависи од способноста да се воспостави соодветен баланс помеѓу безбедносните барања и олеснувањето на меѓународната мобилност.

Конечно, може да се заклучи дека успешната имплементација на EES не претставува исклучиво технолошки процес, туку поширока институционална и организациска трансформација која ќе има значајни импликации врз идниот развој на европскиот туризам, логистика и управување со границите.

UDK: 341.222:004(497.7:4-672EY)
338.48]:341.222:004(497.7:4-672EY)
334.72]:341.222:004(497.7:4-672EY)
DOI: 10.46763/YFNTS269195j

Како општ заклучок, може да се констатира дека EES претставува значаен чекор кон модернизација на европското гранично управување, но неговиот успех ќе зависи од способноста на ЕУ и нејзините држави-членки да воспостават рамнотежа помеѓу технолошкиот напредок, безбедносните цели и потребата за непречена меѓународна мобилност. EES не треба да се анализира само како технолошка иновација, туку како сложена политика која има директни економски, правни и општествени импликации.

Литература

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (2012), OJ C326/47.
2. European Data Protection Supervisor, *Opinion 06/2016: EDPS Opinion on the Second EU Smart Borders Package. Recommendations on the revised Proposal to establish an Entry/Exit System*, 21 September 2016.
3. Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publication, p. 83.
4. Global Support Organization (2025). *User Guide EU Entry/Exit System*, London 2025.
5. <https://delcanto chambers.com/eu-entry-exit-system-ees-guide/>, 2026.
6. <https://epthinktank.eu/wp-content/uploads/2017/10/eprs-aag-608760-smart-borders-eu-entry-exit-system-final1.pdf>, 2026.
7. <https://vistos.mne.gov.pt/en/highlights/completion-of-the-entry-exit-system-ees-implementation>, 2026.
8. <https://www.mfa.gr/uk/en/greece-to-start-using-eu-digital-entryexit-system-on-12-october-2025/>, 2026.
9. <https://www.poliziadistato.it/articolo/pdf/40768de3ac3b4092005284807>, 2026.
10. International Road Transport Union, The impact of the Schengen Area on the free movement of passengers and goods in the EU, Brussels, 12 October 2023 <https://www.iru.org/system/files/The%20impact%20of%20the%20Schengen%20Area%20on%20the%20free%20movement%20of%20passengers%20and%20goods%20in%20the%20EU.pdf>, 2026.
11. Pastore, E. (2004). *Visas, Borders, Immigration*, in: Walker, N. (ed.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, p. 94.
12. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 105.
13. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77.
14. Regulation (EU) 2017/2226 of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data and refusal of entry data of third-country nationals crossing the external borders of the Member States and determining the conditions for access to the EES for law enforcement purposes and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations (EC) No 767/2008 and (EU) No 1077/2011 (2017) OJ L 327/20.
15. Samay Jain, *The EU Entry/Exit System and the Interoperability Trap: How Structural Function Creep Hollows Out Proportionality* (2026), <https://www.europeanlawblog.eu/pub/iwfwun2b/release/1>, April 2026.