

**IMPLEMENTATION OF THE EU (SCHENGEN) ACQUIS IN THE WESTERN BALKANS
AND ABOLISHING THE BORDER CONTROLS BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA
AND THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA**

Zorančo Vasilkov

Assistant professor, Faculty of Business and Law, University MB, Belgrade
vasilkovzoranco@yahoo.com

Slobodan Petrović

Assistant professor, Faculty of Business and Law, University MB, Belgrade
slobpetrovic@yahoo.de

Živanka Miladinović Bogavac

Associate professor, Faculty of Business and Law, University MB, Belgrade
zivankamiladinovic@gmail.com

Abstract

The European perspective of the Western Balkans, i.e. the joining of the countries of the region to the European Union, was promoted at the Summit of the European Council in Thessaloniki exactly 20 years ago. From then until today, the European perspective for this region is often emphasized by the EU institutions and the leaders of the member states of the Union, so that the end of the negotiations and the full membership in the EU actually seem more and more distant every day. Citizens of most countries from the Western Balkans perceive EU membership as a distant, uncertain future, which increasingly generates dissatisfaction, growth of Euroscepticism and doubts about the sincere intentions of all participants in the European integration processes. This slow, long frozen and often blocked accession process has been followed by various initiatives, by the EU and the countries of the Western Balkans as intermediate stages, until the Union implements its own reform and starts the enlargement process again in full capacity. The initiatives relate to improving economic cooperation, establishing a common market and achieving greater economic growth in the region, and as such the most prominent are the Berlin Process and the Open Balkans. One of the basic postulates embedded in the two initiatives, which are perceived as rivals, is the freedom of movement, that is, the enjoyment of the four basic freedoms on which the EU itself is built. The functioning of the EU single market required the abolition of all barriers and border controls themselves in support of the freedom of movement of goods, goods, capital and services which was supported by a special integration process known as Schengen integration. Freedom of movement is the focus of the authors of this paper, who through analysis and research of a part of the EU acquis will point out the possibility of its direct applicability as a basis for abolishing the internal borders of the Western Balkans, i.e. for a start between two countries Republic of North Macedonia and Republic of Serbia. These are countries in different stages of accession negotiations with the EU, but still with sufficiently harmonized national legislation with the Schengen acquis, without mutual disputes, with a relatively high degree of mutual trust that can quickly and efficiently significantly support the functioning of the common market by abolishing border controls so that later in the process all the countries of the Western Balkans are gradually included.

Keywords: Berlin process, Open Balkans, Schengen acquis, Freedom of movement, Abolition of border controls.

**ПРИМЕНА НА ЕУ (ШЕНГЕН) ACQUES
НА ЗАПАДЕН БАЛКАН И УКИНУВАЊЕ НА ГРАНИЧНИТЕ КОНТРОЛИ ПОМЕГУ
РЕПУБЛИКА СРБИЈА И РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Зоранчо Василков

Доцент, Факултет за бизнис и право, Универзитет МБ – Белград
vasilkovzoranco@yahoo.com

Слободан Петровиќ

Доцент, Факултет за бизнис и право, Универзитет МБ – Белград
slobpetrovic@yahoo.de

Живанка Миладиновиќ-Боговац

Вонреден професор, Факултет за бизнис и право, Универзитет МБ – Белград
zivankamiladinovic@gmail.com

Апстракт

Европската перспектива на Западен Балкан, односно приклучувањето на земјите од регионот на Европската Унија беше промовирано на Самитот на Европскиот совет во Солун пред точно 20 години. Од тогаш до денес, европската перспектива за овој регион често се нагласува од институциите на ЕУ и лидерите на земјите членки на Унијата, за завршетокот на преговорите и полноправното членство во ЕУ реално секој ден да изгледаат сè подалеку. Членството во ЕУ, граѓаните на повеќето земји од Западен Балкан, го доживуваат како далечна, неизвесна иднина, која сè повеќе генерира незадоволство, раст на евроскептицизмот и сомнеж за искрените намери на сите учесници во евроинтеграционите процеси. Овој бавен, долго замрзнат и често блокиран пристапен процес е следен со различни иницијативи, од страна на ЕУ и земјите од Западен Балкан како меѓуфази, сè додека Унијата не ја спроведе сопствената реформа и повторно во полн капацитет го покрене процесот на проширување. Иницијативите се однесуваат на подобрување на економската соработка, воспоставување заеднички пазар и постигнување поголем економски раст во регионот, а како такви најистакнати се Берлинскиот процес и Отворениот Балкан. Еден од основните постулати вграден во двете иницијативи кои се перципираат како ривалски е слободата на движење, односно уживањето на четирите основни слободи врз кои е изградена самата ЕУ. Функционирањето на единствениот пазар на ЕУ бараше укинување на сите бариери и самите гранични контроли како поддршка на слободата на движење на луѓе, стоки, капитал и услуги, што беше поддржано од посебен интеграциски процес познат како *Шенгенска интеграција*. Токму слободата на движење е во фокусот на авторите на овој труд, кои преку анализа и истражување на еден дел од ЕУ *acquis* ќе ја посочат можноста за негова директна применливост како основа за укинување на внатрешните граници на Западен Балкан, односно за почеток меѓу две земји, Република Северна Македонија и Република Србија. Тоа се држави во различни фази на пристапни преговори со ЕУ, но сепак со доволно усогласено национално законодавство со Шенгенското *acquis*, без меѓусебни спорови, со релативно висок степен на меѓусебна доверба кои можат брзо и ефикасно значајно да го поддржат функционирањето на заедничкиот пазар со укинување на граничните контроли на меѓусебната граница за потоа во процесот да се вклучат сите земји на Западен Балкан.

Клучни зборови: Берлински процес, Отворен Балкан, Шенгенско *acquis*, слободи на движење, укинување на гранични контроли.

Вовед

Економскиот развој на европските земји во рамките на Европската Унија (во натамошниот текст: ЕУ) е последица на пренос на дел од економскиот суверенитет на заедничките институции за воспоставувањето единствен пазар и уживањето на четирите основни слободи, односно слободата на движење на стоки, луѓе, капитал и услуги. Тоа беше процес започнат со царинската унија преку заедничкиот пазар до создавање на единствен пазар кој, случајно или не, се поклопува со почетоците на политичките интегративни процеси.

Потребата за политичка интеграција се јавува во осумдесеттите години на минатиот век, пред создавањето на ЕУ, во рамките на Европската Економска Заедница. Понатамошниот економски развој и проширување на единствениот пазар се сметаа за малку веројатни без воспоставување политичка соработка или политичко надградување на економската интеграција на земјите членки. Потпишувањето на Шенгенскиот договор од страна на само пет земји членки во 1985 година, заедно со веќе договорениот Единствен европски акт, кој стапува во сила во 1987 година, како меѓувремена фаза помеѓу трансформацијата на заедничкиот во единствен европски пазар, се процеси кои ги карактеризира значајно несогласување во врска со идната форма на политичка поврзаност. И покрај судирот на визиите и изразените несогласувања за тоа како треба да изгледа идната Унија, земјите членки на ЕЕЗ – потписнички на Шенгенскиот договор – ја усвоија Шенгенската конвенција во 1990 година, која овозможи бришење на внатрешните граници, односно укинување на граничните контроли помеѓу нив и создавање на Шенген-зоната за слободно движење.⁸⁵⁰ Овој простор и неговото управување остануваат надвор од правната рамка на ЕЕЗ и идната ЕУ воспоставена со Договорот од Мастрихт, но е отворен за прием на сите земји членки, а на сите граѓани на ЕУ веднаш им се гарантира слобода на движење во новооснованата зона без внатрешни граници. Со стапувањето во сила на Амстердамскиот договор, конечно воспоставеното заедничко Шенген-подрачје на слободата на движење е воведено во правото на ЕУ, со посебни надлежности на заедничките институции и воспоставување правна основа за неговиот понатамошен развој во рамките на тогашниот прв и трет столб на ЕУ.

Денес Шенген-зоната за слободно движење се прикажува како едно од најголемите историски достигнувања на европската интеграција, со кое институциите на ЕУ се особено горди како достигнување со најконкретна и најголема корист за граѓаните на ЕУ (COM/2022/301 final).⁸⁵¹ Разбирањето на историскиот контекст е важно за претставувањето на овој труд, кој се обидува да ја претстави применливоста на шенгенските искуства на Западен Балкан, односно Шенгенското *acquis* за укинување на граничните контроли како поддршка на идниот единствен регионален пазар. Ова истражување бара одговор на прашањето дали е можно да се укинат граничните контроли на меѓусебните граници, за почеток меѓу некои од државите на Западен Балкан, притоа воспоставувајќи ефикасен механизам за зачувување и заштита на внатрешната безбедност на ист начин како што тоа го направија земјите потписнички на Шенгенскиот договор. Примарната цел на трудот е да се прикаже конкретната можност за примена на Шенгенското *acquis* во Западен Балкан,

⁸⁵⁰ Види повеќе: European Commission. (2010). The Schengen area <https://data.europa.eu/doi/10.2758/45874> [пристапено на 27.05 2023].

⁸⁵¹ Европската комисија и Европскиот парламент се институциите на ЕУ кои го истакнуваат шенгенскиот простор на слободно движење како историско достигнување, види: European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, State of Schengen Report 2022, COM (2022) 301 final, стр. 2.

и компатибилноста со процесот на пристапување во ЕУ и просторот на слобода, безбедност и правда на ЕУ.

1. Економски регионални иницијативи за Западен Балкан

Пред да се претстави примената на Шенгенското *acquis*, потребно е да се претстават некои од сличностите и разликите на иницијативите Берлински процес и Отворен Балкан како две економски иницијативи предвидени за ист географски простор. Така, поединечни економски анализи покажуваат дека и Отворениот Балкан и Берлинскиот процес треба да доведат до создавање царинска унија или заеднички пазар и како такви претставуваат сложени форми на економска соработка засновани на различни нивоа на усогласувања од царинските стапки до нови договори за надворешна трговија и постепено редефинирање на процесот на пристапување во ЕУ (Papać 2020, 585). Двете иницијативи треба да доведат до создавање на единствен регионален пазар, а настанаа во „вакуумот“ на европската перспектива за земјите од Западен Балкан, односно во „Солунската чекалница“ за прием во ЕУ и понатаму со висок степен на неизвесност за постигнување полноправно членство во ЕУ.

Берлинскиот процес во суштина претставува еден од првите конкретни економски модалитети кој треба да биде „добра замена“ за полноправно членство сè додека ЕУ не ги спроведе своите внатрешни реформи, замрзнувајќи го на неодреден временски период понатамошното проширување на Западен Балкан по приемот на Хрватска. Стратегијата за проширување која ги содржеше, меѓу другото, рамковните датуми за пристапување на Србија и Црна Гора дефинирани на крајот од мандатот на Комисијата на Јункер (COM/2018/65)⁸⁵², беше блокирана од Франција, а потоа беше поставена нова методологија за преговори со цел да се забрза процесот на пристапување (COM/2020/57)⁸⁵³.

Се чини дека ветото на Франција за отпочнување на преговорите по стариот модел и претставувањето на новата преговарачка методологија ги продлабочија споровите и овозможија „двегодишно малтретирање“ на Северна Македонија и Албанија од страна на Бугарија, за во меѓувреме да биде претставено и формирањето на новата Европска политичка заедница како политички форум кој вклучува најголем број земји од европскиот континент или како уште една нејасна алтернатива за полноправно членство пред сè за земјите од Западен Балкан. Сето тоа станува уште понејасно со доделувањето кандидатски статус на Украина по руската агресија, како и за Молдавија и Грузија, оставајќи впечаток дека ЕУ во моментов прилично „лута“ во политиката на проширување.

Во периодот од приемот на Хрватска во 2013 година до денес, станува видливо дека Унијата многу повеќе се занимава со осмислување и претставување на различни модели и алтернативи како замена за (не)членството на земјите од Западен Балкан (Petrović, Vasilkov 2021), наместо да донесе конечна политичка одлука за проширувањето и отворено, транспарентно и решително да се фокусира на преговарачкиот процес и реализацијата на европската перспектива на регионот

⁸⁵² Оригинален назив: European Commission. (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65 final.

⁸⁵³ Оригинален назив: European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final.

дефинирана на состанокот на Европскиот совет во Солун пред точно 20 години (Council of the European Union 2003)⁸⁵⁴.

Берлинскиот процес замислен како иницијатива за „отклучување“ на европската перспектива на Западен Балкан, беше претставен од Германија во 2014 година. Иницијативата, првично ограничена на 4 години, првенствено беше насочена кон интензивирање на секторската соработка, инфраструктурен развој и зголемување на соработката во областа на безбедноста, така што подоцна постепено ги вклучи и другите области на економска соработка меѓу земјите од Западен Балкан.⁸⁵⁵ Од самиот почеток, нејзиниот финален производ требаше да биде создавање на регионален економски простор на Западен Балкан со акционен план на мерки кои треба да овозможат непречен проток на стоки, услуги, капитал и висококвалификувана работна сила, правејќи го регионот поатрактивен за инвестиции и трговија, истовремено забрзувајќи го неговото приближување кон ЕУ (Minić 2019). Истовремено, во рамките на Берлинскиот процес, на самитот одржан во Софија во ноември 2020 година, е претставен Заедничкиот регионален пазар со акционен план кој треба да се реализира до 2024 година.

Токму регионалниот економски простор во рамките на Берлинскиот процес послужи како идеја за создавање на иницијативата *Мини Шенген*, која српскиот претседател Александар Вучиќ, тогашниот премиер на Северна Македонија, Зоран Заев, и албанскиот премиер Еди Рама ја претставуваат како нова регионална иницијатива. На првиот состанок во рамките на иницијативата Мини Шенген, одржан во Нови Сад во 2019 година, беше усвоена Заедничката декларација за имплементација на четирите основни слободи на Европската Унија во регионот на Западен Балкан (Radio Slobodna Evropa 2019). Промената на името на Мини Шенген иницијативата во *Отворен Балкан* беше претставена на состанокот на Форумот за регионална економска соработка во Скопје на 29 јули 2021 година. Развојот на иницијативата Отворен Балкан е проследен со крајно негативни политички коментари во земјите на Западен Балкан кои не ѝ се приклучија на иницијативата. Политичката канонада кон Отворениот Балкан се чини дека е многу повеќе прашање на довршување на изградбата на националниот идентитет што го детерминира регионалното поврзување, дури и во случај кога очигледните економски придобивки се жртвуваат во име на стари, потрошени и неодржливи политички ставови (Surlić, Lazarević, Kolarski 2022)⁸⁵⁶.

2. Имплементација на Шенгенското *acquis* за укинување на граничните контроли помеѓу Република Србија и Република Северна Македонија

Без намера да се навлегува во политичките несогласици помеѓу земјите на Западен Балкан ниту да се фаворизира која било од двете гореспоменати иницијативи, фокусот во овој дел ќе ни биде насочен кон можноста и начинот за укинување на внатрешните граници на Западен Балкан и примената на Шенгенските правила како основа за олеснување и забрзување на целокупната процедура на формирање заеднички односно единствен регионален пазар. Укинувањето на граничните контроли и функционирањето на заедничкиот пазар беше веднаш претставено како цел (до 2023 година) во рамките на иницијативата Отворен Балкан (European Western Balkans 2021).

⁸⁵⁴ Види повеќе: Council of the European Union. (2003). Thessaloniki European Council 19 And 20 June 2003 Presidency Conclusions. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11638-2003-INIT/en/pdf> [пристапено на 18.04.2023].

⁸⁵⁵ За оживувањето на Берлинскиот процес види повеќе: Nikolovski, Minić, Cela. (2023). *Fostering Resilience in the Western Balkans: Opportunities and Challenges*, IDSCS Policy Paper 12/2023, <https://idscs.org.mk/en/2023/06/07/fostering-resilience-in-the-western-balkans-opportunities-and-challenges/> [пристапено на 03.06.2023].

⁸⁵⁶ Околу политичкиот контекст и конкретните оспорувања од земјите кои не му пристапија на Отворен Балкан види подетално: Surlić, Lazarević, Kolarski.(2022). Integration vs. Sovereignation. The “Open Balkan” in the Framework of Status and Identity Disputes. *Serbian political thought*, 3/2022, Vol. 77. 57-78.

Премиерот на Северна Македонија, Ковачевски, често во своите настапи како дел од иницијативата, го потенцира укинувањето на граничните контроли означувајќи го „опстанокот на граничните контроли помеѓу државите на Западен Балкан како голема глупост“ (Политика, 2023а). Укинувањето на граничните контроли меѓу земјите на Западен Балкан е всушност клучна и една од најтешко остварливите идеи во рамките на двете иницијативи, а која треба да придонесе за директна и ефективна поддршка на економската соработка и идниот економски раст на регионот. Сите земји на Западен Балкан ќе имаат директна економска корист, и проценката за Р. Србија е дека самото укинување на граничните контроли би придонело за зголемување на БДП за 1% (Политика, 2023б). Во тој правец најдалеку се стигнати Србија и Северна Македонија, кои како меѓуфаза спроведуваат тестирање на „една контрола за сè“ на граничниот премин Прешево – Табановце, во рамки на заедничкиот граничен премин. Всушност се спроведува една царинска и полициска контрола на влез и излез и заеднички се употребуваат и споредуваат податоци од одредени бази при проверката на документите.

Следната фаза е трансформација и укинување на граничните контроли, по моделот на Шенгенската интеграција, така што контролите за лица и стоки би се спроведувале само на границата меѓу Грција и Северна Македонија на влез и Србија и Унгарија или Србија и Хрватска на излез. Правната основа за укинување на граничните контроли во најголема мера веќе постои како резултат на усогласувањето на законодавството и примената на Шенгенското *acquis* во досегашниот процес на приближување на регионот на ЕУ. Без оглед на моменталната различна состојба на патот кон европските интеграции, националното законодавство поврзано со граничните контроли и внатрешната безбедност е усогласено во процесот на пристапување во ЕУ преку имплементација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација или преку отворениот преговарачки процес. Самиот пристапен процес и преговорите со ЕУ значат постојано усогласување со Шенгенското *acquis* и правото на Унијата од областите на внатрешните работи и безбедноста до исполнување на преодните критериуми, односно затворање на Поглавјето 24 во преговарачкиот процес на Р. Србија, кое се затвора кога сите други поглавја се затворени и успешно е завршен преговарачкиот процес за пристапување во ЕУ. Имено, содржината на областа на слобода, безбедност и правда, како составен дел од посебно поглавје во идната преговарачка рамка за Р. Северна Македонија, директно се однесува на шенгенските стандарди, и е прилично сложена материја и предмет на постојан надзор, од отворањето на самиот почеток на пристапните преговори до затворањето кое следи кога ќе се затворат сите поглавја односно кластери по новата методологија во пристапниот процес. Состојбата на преговорите и самиот напредок ги следи Европската комисија преку објавување Годишен извештај за секоја земја од Западен Балкан (МЕИ 2022, 70). Тоа значи дека денес постои одредено и доволно ниво на усогласеност преку редовни измени на законите како основен начин за усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ. Во областа на граничните контроли, тоа значи директна примена на Шенгенското законодавство во националните законодавни рамки, што често подразбира и промени на подзаконските акти за подобра имплементација на правилата и стандардите на национално ниво.

Од исклучителна важност за укинувањето на граничните контроли на граничните премини и самата граница која всушност „станува невидлива“, а кои се симбол на националниот суверенитет и линии до каде се простира примената на националното право, е меѓусебната доверба помеѓу соседните држави и креирањето заеднички процедури кои ги спроведуваат националните царински, полициски и органите на кривичното обвинителство. Воспоставувањето и градењето меѓусебна доверба меѓу службите за спроведување на законот е карактеристика и константа која во ЕУ се развива уште од времето на Треви групата и потпишувањето на Шенгенските договори. Меѓусебната доверба претставува непишан, невидлив и сложен модел на меѓусебна соработка кој бара доверба во примената на законите, како и прифаќање на правните акти на странска институција

на ист начин како да е домашна. Така, доаѓаме до воспоставената правна основа и рамка за имплементација на хибриден законодавен модел во сите земји кандидати за членство во ЕУ, кој се состои од усогласени национални закони кои инкорпорираат дел од правото на ЕУ, меѓународните договори и обврските за натамошна имплементација на Шенгенското *acquis*. Тоа покажува дека, генерално, укинувањето на внатрешните граници и во рамки на иницијативата Отворен Балкан не само што е компатибилно со процесот на евроинтеграции, туку произлегува од тој процес, пред сè од примената на законодавство на ЕУ, меѓусебната доверба, како и примената на искуството и добрите практики, на кои и денес се гради областа на слободата, безбедноста и правдата во ЕУ (Bošković 2022).

Компаративната анализа на законите за гранична контрола во сите земји на Западен Балкан покажува значителен степен на меѓусебна усогласеност, од употребата на истите дефиниции, формулации и терминологији до операционализација на граничните контроли на начин предвиден во Шенгенското законодавство и со директно повикување на европските стандарди кои важат во Шенген-зоната. Поточно, законите се во голема мера усогласени во постигнатото ниво на конвергенција и во иднина ќе бидат во интензивен процес на усогласување со Регулативата/Уредбата за правилата за движење на лица преку границите или Законикот на шенгенските граници (Regulation EU 2016/399)⁸⁵⁷. Како „чадор“ или клучен законодавен акт на ниво на Унијата тој содржи широк опсег на правила и услови кои треба да бидат исполнети за луѓе кои ги преминуваат границите, за вршење гранични контроли на надворешните граници на Унијата, како и услови кои треба да бидат исполнети за повторно воспоставување гранични контроли на внатрешните граници за сите земји членки на ЕУ. Тоа е законодавен акт во форма на регулатива/уредба која е директно применлива во законодавството на земјите членки на ЕУ и има посилна правна сила во случаи на судир со националните правни норми во областа на слободата на движење и граничните контроли.

Дополнително, сите закони на земјите од регионот содржат упатување кон европскиот модел на интегрирано гранично управување, кој се состои од 15 компоненти (COM/2023/146)⁸⁵⁸ чија имплементација на ниво на Унијата е одговорност на Европската агенција за гранична и крајбрежна стража – Фронтекс (Regulation EU 2019 /1896)⁸⁵⁹. За имплементација на овој модел на Западен Балкан постои искуство од повеќе од 15 години, во кој период се донесуваат посебни стратегии за интегрирано гранично управување со акциски планови за максимум период од пет години, по чие истекнување истите се ревидираат и усогласуваат со новите елементи усвоени на ниво на Унијата. Накратко, законите и стратегиите ги предвидуваат начините на вршење гранични контроли на граничните премини, односно првата и втората линија на контрола, мерки за спречување на прекуграничен криминал, проценки на чувствителноста на граничните премини на ризици и кризни ситуации, на анализи за ризик според методологијата на Фронтекс, верификација на документи преку национални и меѓународни бази на податоци, на пример преку базата на податоци за важност на патните документи на Интерпол и други мерки за контрола на границата. Постојат и важни одредби кои ја регулираат соработката на националните органи на граничните премини, како што се: царина, ветеринарна и фитосанитарна инспекција, потоа одредби за надзор на државната граница

⁸⁵⁷ Оригинален назив: 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.

⁸⁵⁸ Повеќе околу воспоставувањето на повеќегодишната стратегиска политика и детално објаснување на сите 15 компоненти на Интегрираното управување на границите види во оригиналниот документ: European Commission. (2023). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management COM(2023) 146 final

⁸⁵⁹ Оригинален назив: Regulation (EU) No 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulations (EU) 1052/2013 and (EU) 2016/1624, [2019] OJ L 295/1.

и контрола на просторот меѓу граничните премини, спречување на нерегуларни миграции и постапки со мигранти (Божовиќ, Василков, 2020). Всушност, моделот на интегрирано управување на границите треба да обезбеди широка отвореност и флексибилност на границите за брз проток на луѓе и стоки и истовремено да обезбеди затвореност или ефикасна контрола на границите за прекуграничен криминал и криумчарење на стоки. Сето ова покажува солидно ниво на усогласеност на законите на земјите на Западен Балкан, како меѓу себе, така и со законодавството на Унијата, и обврска за постојано усогласување со Шенгенското законодавство, коешто и самото е во фаза на интензивни промени и адаптација на новите околности што се случува, по мигрантската криза од 2015 – 2016 година, пандемијата КОВИД-19 (Vasilkov, Miladinović, Petrović 2022) и агресивноста на Русија врз Украина.

Како дополнување на примената на законодавството на ЕУ може да се користи и регионалниот инструмент за подобрување на полициската соработка, поточно Конвенцијата за полициска соработка во Југоисточна Европа, усвоена во 2006 година и ратификувана од сите држави во Западен Балкан. Таа беше креирана по моделот на Шенгенската конвенција и содржи одредби за полициска соработка, гранични контроли и оперативни форми на полициска соработка како што се прекугранична потера, прекуграничен мониторинг, контролирани испораки итн. (Службени гласник РС, 70/2007). Овие форми на полициско делување имаат големо значење за унапредување на соработката, особено во создавањето на заеднички контакт-точки кои функционираат меѓу земјите од Западен Балкан и земјите членки на ЕУ, пред сè со Словенија, Унгарија, Бугарија и Романија. Друг добар пример за воспоставување правна основа за подобрување на полициската соработка меѓу државите од Западен Балкан, што директно произлегува од воспоставените стандарди во ЕУ, е потпишувањето на „Договорот меѓу потписничките на Конвенцијата за полициска соработка во Југоисточна Европа за автоматска размена на ДНК податоци, дактилоскопски податоци и податоци за регистрирани возила, со договор за нејзино спроведување“ (Службени гласник РС, 15/2018-23). Тоа е рамка за размена на информации што треба да ја подобри полициската и кривичната соработка која директно произлегува од законодавството на ЕУ, односно воспоставена е со Прумските одлуки од 2008 година (Council Decision 2008/615/JHA)⁸⁶⁰.

Не помалку важно во процесот на укинување на граничните контроли би било воспоставувањето правна рамка, усвојувањето на добри практики и користењето искуство во примената на компензаторните полициски мерки, како и формирање на посебно тело за управување и решавање на меѓусебните спорни прашања, по примерот на Извршниот комитет предвиден со Шенгенската конвенција. Компензаторните полициски мерки, како замена за укинувањето на контролите на внатрешните граници, се главната оперативна мерка од особено значење за зачувување на безбедноста, ефикасна борба против организираниот криминал и спречување на прекуграничниот криминал во земјите на Западен Балкан. Овие мерки вклучуваат полициска координација и заедничко дејствување, патроли, проверки и полициски акции што ги спроведува не само националната полиција, туку и заеднички полициски тимови од две или три земји на територијата на која било земја врз основа на информации разменети помеѓу полицијата, граничните служби, царинските и другите органи за спроведување на законот, како и информациите достапни преку каналите за размена на информации со агенциите на ЕУ и Интерпол. Полициски службеници би можеле да бидат распоредени во поблиски региони до граничните премини каде се укинуваат контролите, применувајќи го искуството, добрата практика и препораките кои постојат за спроведување на компензаторните полициски мерки на ниво на ЕУ. За спроведување на

⁸⁶⁰ Оригинален назив: Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210.

компензаторните мерки во конкретниов случај би било препорачливо заеднички да се ангажираат полицајци, на пример, од Србија и С. Македонија како заеднички тим, на 10 километри на подрачјето на заедничката граница и да спроведат една заедничка контрола. Употребата на полициски овластувања и средства за присилба треба да се врши во согласност со законите на земјата на чија територија дејствуваат заедничките тимови. Ваквите заеднички ангажмани значително влијаат на зајакнувањето на меѓусебната доверба и размената на професионална пракса меѓу полициските службеници, која е во солидна фаза на изградба врз основа на претходната заедничка соработка за време на мигрантската криза, спроведувањето на заеднички патроли и заедничката граничната контрола на единствениот граничен премин Табановце – Прешево.

Во овој контекст, подобрувањето на оперативната полициска соработка и размената на информации се предуслов за зачувување и зајакнување на внатрешната безбедност, на што се инсистира во новопредложениот Европски полициски кодекс, составен од предлози за измена на постоечкото законодавство, како и од Заклучоците на Советот на ЕУ за внатрешната безбедност и Европско полициско партнерство (Council of the European Union, 2020)⁸⁶¹. Имплементацијата на заклучоците на Советот на ЕУ поврзани со заеднички полициски станици, безбедна и непречена размена на информации, употреба на заеднички телекомуникациски системи и промоција на иновациите и технолошките достигнувања преку специјалните центри на Европол и Фронтекс може да ја поттикне соработката и во рамките на Западен Балкан. Тоа би придонело за подобрување на заштитните механизми за зачувување на внатрешната безбедност и за регулаторно уредување и успешно функционирање на просторот без внатрешни граници. Заедничките полициски станици или заедничките центри на органите за спроведување на законот во близина на заедничките граници од кои ќе се координираат заедничките патроли и другите форми на оперативна соработка се највисокото ниво на соработка помеѓу органите за спроведување на законот меѓу државите. Заеднички полициски станици во кои претставници на полициите, на пример на С. Македонија, Србија, Албанија и Грција на границата меѓу С. Македонија и Грција на територијата на С. Македонија или претставници на полициите на Србија, Унгарија, С. Македонија и Албанија на територијата на Србија во близина на заедничката српско-унгарска граница би требало да овозможат зачувување на внатрешната безбедност преку контрола на миграциските текови, заеднички патроли, вклучување во спречување на трговија и криумчарење мигранти, трговија со дрога и други форми на прекуграничен и организиран криминал, дури и по укинувањето на контролите на внатрешните граници меѓу Србија, Северна Македонија и евентуално Албанија во рамките на иницијативата Отворен Балкан. Се разбира дека ангажирањето на полициски службеници треба да биде приспособено во однос на потребите и конкретните акции кои се изведуваат во пограничните области. За почеток во такви станици е доволно да се деташирани по еден офицер за врска од секоја држава која го прифаќа укинувањето на граничните контроли.

Ако на сето тоа се додаде создавање на механизам за евалуација кој во основа ќе ги содржи стандардите за евалуација на Шенген-зоната (Council Regulation EU 2022/922),⁸⁶² усогласувањето би овозможило оценување на функционирањето на просторот без внатрешни граници на годишно ниво и со периодично или вонредно испраќање на мешовити тимови за контрола на работата на терен,

⁸⁶¹ Заклучоците на Советот на ЕУ содржат два документа, и тоа: 1) Council Conclusions on Internal Security and European Police Partnership и 2) Council Conclusions on Enhancing Cross – Border Law Enforcement Cooperation. Види оригинален документ: Council of the European Union.(2020). Council Conclusions on Internal Security and European Police Partnership. Council document 13083/1/20 REV1. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13083-2020-REV-1/en/pdf> [пристапено на 17.04.2023].

⁸⁶² Оригинален назив: Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013, OJ L 160.

пред сè на граничните премини и на меѓупросторот што е предмет на граничен надзор. Во тој систем на евалуација треба да бидат вклучени и претставници на агенциите за спроведување на законот на ЕУ и претставници на Комисијата од Дирекцијата за внатрешни работи и миграции за да се разменат искуства и добри практики кои се развиени на ниво на Унијата.

Директното управување и обезбедувањето на функционирањето на просторот без внатрешни граници би требало да биде надлежност на мултидисциплинарно специјално тело или комитет или центар. Извршниот комитет на Шенген, на пример, беше тело за управување со Шенген-зоната предвидена со Шенгенската конвенција пред нејзиното инкорпорирање во правниот поредок на Унијата. Според таа аналогија, Извршниот комитет на Западен Балкан би бил тело составено од министри за внатрешни работи, полициски директори и раководители на граничните служби и високи претставници на други служби ангажирани во граничните контроли со задача да управуваат и да се соочуваат со новонастанатите предизвици. За извршување на својата улога и задачи, Извршниот комитет треба да има овластување да донесува обврзувачки акти или упатства кои би важеле и би се применувале во земјите кои прифаќаат укинување на граничните контроли. Името на актите, донесувањето и воведувањето во националниот правен поредок би биле регулирани со посебен договор. Во случај на потреба од подигање на нивото на судска соработка над нивото предвидено со меѓународните конвенции и националните закони за давање меѓународна правна помош во кривичната материја, а особено за конкретно подобрување на меѓусебната кривично-правна соработка и примена на казнено-правна надлежност на сторителите на кривични дела и екстрадиција, потребно е во Извршниот комитет да се вклучат министри за правда, јавни обвинители и истражни судии или судии од кривичните судови кои би решавале прашања за гонење на сторителите на кривични дела и конфликти на кривична јурисдикција. Договорите што земјите од Западен Балкан ги имаат со Фронтекс овозможуваат распоредување на гранични службеници на оваа наднационална агенција на ЕУ, а тие веќе се во неколку мисии во Западен Балкан. Во Србија, мисијата на Фронтекс е на границата со Бугарија (MEI 2022b, 70). Нивното распоредување и соработка со граничните служби, на пример, на границата меѓу Северна Македонија и Грција, и Србија и Унгарија или Хрватска, може да претставува дополнителен механизам за следење и примена на европските стандарди за контрола на надворешните граници на ЕУ и борбата против прекуграничниот криминал. Сите нови мисии, како и модалитетите, формите и задачите при ангажирање на функционери на агенциите на ЕУ треба да се извршуваат врз основа на веќе постоечките договори на секоја земја на Западен Балкан со Фронтекс и Европол.

Заклучок со препораки

Берлинскиот процес и Отворениот Балкан се две слични регионални иницијативи кои во основа имаат подобрување на економската соработка и подобар животен стандард на граѓаните почитувајќи ги и вградувајќи ги европските вредности, односно обезбедувајќи услови за потполно спроведување на слободата на движење на стоки, луѓе, капитал и услуги меѓу земјите на Западен Балкан. Овие иницијативи секако не се замена за пристапниот процес, туку се поврзани со темпото на пристапување на земјите на Западен Балкан во ЕУ, кое сè повеќе наликува на драмата „Чекајќи го Годо“. Меѓусебното укинување на граничните контроли се појавува како начин за обезбедување на слободата на движење на Западен Балкан и можност за граѓаните и бизнис-заедницата да почувствуваат придобивки од долгиот процес на европски интеграции како средна фаза за пристап до уживање во слободата на движење во ЕУ по полноправното членство. Тоа е всушност вистинска поддршка на функционирањето на заедничкиот регионален пазар која подразбира и заедничка соработка на заштита на внатрешната безбедност со примена на законите, инструментите и практиките кои се применуваат во областа на слободата, безбедноста и правдата на ЕУ. Пред сè, се работи за натамошно императивно подобрување на полициската, царинската, судската,

административната, граничната и прекуграничната соработка меѓу земјите на Западен Балкан со телата и агенциите на ЕУ за спроведување на законите во областа на слободата, безбедноста и правдата.

Постигнатото ниво на евроинтеграциите и законодавната хармонизација со Шенгенското и целокупното ЕУ *acquis* во областа на граничните контроли и внатрешната безбедност преку примена на договорите за стабилизација и асоцијација и преговорите за пристапување во ЕУ се доволни да се почне со создавањето простор на слобода на движење и надвор од ЕУ, на територијата на Западен Балкан, пред сè помеѓу Србија, Северна Македонија и евентуално Албанија. Укинувањето на граничните контроли и целосната слобода на движење претставува сериозен предизвик во однос на внатрешната безбедност. Нејзиното зачувување е директно поврзано и зависи од ефикасноста на соработката меѓу службите за спроведување на законот, размената на информации, заедничката оперативна соработка, заедничката борба против организиранот криминал, тероризмот, трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти, како и други тешки кривични дела кои треба заеднички да се сузбиваат во просторот без внатрешни граници, кој постепено би го опфатил цел Западен Балкан со население од околу 16 милиони жители. Тоа сигурно би влијаело на подигање на поединечните капацитети на секоја држава во процесот на евроинтеграции. Исто така, директното спроведување на заедничките европски вредности на Западен Балкан не би изгледало како нешто невозможно, а областа на слободата на движење без внатрешни граници на Западен Балкан би можела да ја подели судбината на Шенген-зоната – од парцијално и поединечно поврзување до најзначајно достигнување и поврзување од кое граѓаните имаат најголема евидентна економска придобивка и вистинска слобода на движење во целиот регион на Западен Балкан.

Се чини дека заклучните забелешки на овој труд можеме да ги претставиме и во форма на конкретни препораки за укинување на граничните контроли помеѓу Република Србија и Република Северна Македонија и тоа:

- Да се направи заедничка анализа на степенот на усогласеност на националните закони за гранични контроли и националните стратегии за интегрирано управување на границата со ЕУ (Шенген) *acquis*, посебно Законикот за шенгенските граници, од која ќе произлезе заедничко упатство за гранична контрола со процедури за соработка помеѓу националните гранични служби;
- Да се спореди нивото на примена на Конвенцијата за полициска соработка во Југоисточна Европа и истата да претставува правна основа за понатамошно подобрување на соработката помеѓу службите за спроведување на законот, а посебно за размена на информации на дневно ниво помеѓу државите кои ги укинуваат граничните контроли и сите земји потписнички на Конвенцијата;
- Да се потпише посебен Договор за укинување на граничните контроли кој ќе биде отворен за пристап на сите земји на Западен Балкан (по моделот на Шенгенската конвенција) и кој ќе содржи правила:
 1. За соработка на полициските, царинските, правосудните и другите надлежни институции кои имаат надлежност во областите на слободата на движење и граничните контроли;
 2. За соработка во областите на миграции и азил во кои ќе се применуваат европските стандарди;
 3. За спроведување на компензациски дополнителни полициски мерки кои нема да бидат замена за граничните контроли, но кои ќе се спроведуваат заеднички (со заеднички тимови) или поединечно како активности на полициските структури во спречувањето на сите видови криминал, со посебен акцент на прекуграничен и организиран криминал како што се криумчарење на наркотици, луѓе, оружје итн.;

4. За заеднички информациски систем преку кој ќе можат да се проверуваат лица, возила и предмети во националните бази на податоци и во повеќето меѓународни бази на податоци како што е, на пример, Интерполовата база за украдени и фалсификувани патни исправи и базите на податоци кои се водат во Фронтекс и Европол, а преку нив односно офицерите за врска, да се добијат и неопходните податоци или информации кои се наоѓаат во Шенгенскиот информациски систем;
5. За формирање и функционирање на заедничко управувачко тело, комитет или работна група која ќе има надлежност за донесување одлуки кои се неопходни за имплементација на предвидените мерки, протоколи, процедури и за дневно управување со предизвиците кои се појавуваат после укинувањето на граничните контроли, а кои се однесуваат на заштитата на внатрешната безбедност на државите;
6. За други прашања од заеднички интерес.
 - Да се предвиди систем на евалуација (контрола и оценка) на функционирањето на постигнатите договори, протоколи, процедури и добри практики;
 - Да се предвиди примена на поединечни решенија во оперативната полициска соработка кои се воведуваат во ЕУ, на пример, препораките и решенијата за зајакнување на внатрешната безбедност и прекуграничната полициска соработка содржани во Заклучоците на Советот на ЕУ за внатрешната безбедност и Европско полициско партнерство.

Користена литература

1. Bošković, M. M. (2022). Open Balkan Initiative – What can we learn from the EU area of freedom, security and justice?. *Regional Law Review*, Annual Edition, 118-131. Retrieved from https://rlr.iup.rs/wp-content/uploads/2022/10/RLR_2022_single_pages_CIP.pdf
2. Божовић, М. Василков, З. (2020), Интегрисано управљање границама у ЕУ и њена примена у Републици Србији. *Безбедност*, 3/2020.105 – 123.
3. Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime, OJ L 210, p. 1–11.
4. Council of the European Union. (2003). Thessaloniki European Council 19 And 20 June 2003 Presidency Conclusions. Retrieved 18.04.2023 from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11638-2003-INIT/en/pdf>
5. Council of the European Union.(2020). Council Conclusions on Internal Security and European Police Partnership. Council document 13083/1/20 REV1. Retrieved 17.04.2023 from <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13083-2020-REV-1/en/pdf>
6. Council Regulation (EU) 2022/922 of 9 June 2022 on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis, and repealing Regulation (EU) No 1053/2013, OJ L 160, p. 1–27.
7. European Commission. (2010). The Schengen area. Retrieved 27.05.2023 <https://data.europa.eu/doi/10.2758/45874>
8. European Commission. (2018). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, COM(2018) 65.
9. European Commission. (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, COM (2020) 57.

10. European Commission. (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, State of Schengen Report 2022, COM(2022) 301 final.
11. European Commission.(2023). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Establishing the multiannual strategic policy for European integrated border management COM(2023) 146 final.
12. European Western Balkans. (2021).“Mini Šengen” od danas “Open Balkan”, potpisana još tri sporazuma. Retrieved 17.04.2023 from <https://europeanwesternbalkans.rs/mini-sengen-od-danas-open-balkan-potpisana-jos-tri-sporazuma/>
13. Minić, J. (2019). „Regionalni mehanizmi u procesu proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan.” *Spoljnopolitičke sveske 1*: 27–28. Retrieved 19.04.2023 from <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2017/03/Spoljnopoliticke-sveske-01-2019-web.pdf#page=27>
14. Министарство за европске интеграције Републике Србије-МЕИ. (2022а). Извештај Европске Комисије за 2022. Retrieved from 18.05.2023 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf
15. Министарство за европске интеграције Републике Србије-МЕИ. (2022б). Non-paper о владавини права који се односи на поглавља 23 и 24 за Србију. Retrieved from 18.04.2023 https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non-paper_2022_sr.pdf
16. Nikolovski, I. Minić, J. Cela, A. (2023). Fostering Resilience in the Western Balkans: Opportunities and Challenges, IDSCS Policy Paper 12/2023, <https://idscs.org.mk/en/2023/06/07/fostering-resilience-in-the-western-balkans-opportunities-and-challenges/> [пристапено на 03.06.2023].
17. Petrović, S. Vasilkov, Z. (2021). Pristupanje Republike Srbije Evropskoj Uniji – Proces bez kraja. *Politička Revija*. Vol. 68, 183 – 198.
18. Политика. (2023а). Ковачевски: Иницијатива Отворени Балкан је економска иницијатива и показује резултате Retrieved from 25.05.2023 <https://www.politika.rs/sr/clanak/545843/Kovacevski-Inicijativa-Otvoreni-Balkan-je-ekonomska-inicijativa-i-pokazuje-rezultate>
19. Политика. (2023б). Тања Мишчевић: Отворање граница између чланица Отвореног Балкана подиже БДП. Retrieved 09.06.2023 from <https://www.politika.rs/scc/clanak/556782/Tanja-Miscevic-Otvaranje-granica-između-clanica-Otvorenog-Balkana-podize-BDP>
20. Radio Slobodna Evropa. (2019). „Vučić, Zaev i Rama potpisali deklaraciju о slobodnom protoku robe i ljudi.” Retrieved 20.04.2023 from <https://web.archive.org/web/20191229122834/https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-zaev-rama-novi-sad/30209132.html>
21. Rapačić, S. (2020). ‘Mali Šengen’ kao mogućnost nove regionalne ekonomske integracije. *Međunarodni problemi LXXII* (3): 566–594.
22. 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. Regulation (EU) No 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and Repealing Regulations (EU) 1052/2013 and (EU) 2016/1624, [2019] OJ L 295/1.
24. Surlić, S. Lazarević, A. Kolarski, Lj.(2022). Integration vs. Sovereignation. The “Open Balkan” in the Framework of Status and Identity Disputes. *Serbian political thought*, 3/2022 Vol. 77. 57-78.

25. Закон о потврђивању Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи. Службени гласник РС - Међународни уговори, број 70/2007.
26. Закон о потврђивању Споразума између страна потписница Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи о аутоматској размени ДНК података, дактилоскопских података и података о регистрованим возилима, са Споразумом о спровођењу Споразума између страна потписница Конвенције о полицијској сарадњи у југоисточној Европи о аутоматској размени ДНК података, дактилоскопских података и података о регистрованим возилима. Службени гласник РС - Међународни уговори, број 15/2018-23.
27. Vasilkov, Z. Miladinović, B.Ž. Petrović, I. (2022). The Impact of the Pandemic on the Free Movement of People in the EU: Can Schengen Survive Covid 19?. 75th International Scientific Conference on Economic and Social Development, Belgrade, Book of Proceedings, ISSN 1849-7535,301-308. Retrieved from 28.04.2023 https://www.esd-conference.com/upload/book_of_proceedings/Book_of_Proceedings_esdBelgrade2021_Online.pdf