



ISCTBL 2021
INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

**Универзитет „Гоце Делчев“ –
Штип**

**Goce Delchev University
Shtip**

**Факултет за туризам и бизнис
логистика**

**Faculty of Tourism and
Business Logistics**

**Четврта Меѓународна Научна Конференција
Fourth International Scientific Conference**

**ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ТУРИЗМОТ И БИЗНИС
ЛОГИСТИКАТА ВО 21 ВЕК
CHALLENGES OF TOURISM AND BUSINESS
LOGISTICS IN THE 21ST CENTURY**

**ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
CONFERENCE PROCEEDINGS**



**Универзитет „Гоце Делчев“ –
Штип**

**Goce Delcev University
Shtip**

**Факултет за туризам и бизнис
логистика**

**Faculty of Tourism and
Business Logistics**

**Четврта Меѓународна Научна Конференција
Fourth International Scientific Conference**

**ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ТУРИЗМОТ И БИЗНИС
ЛОГИСТИКАТА ВО 21 ВЕК
CHALLENGES OF TOURISM AND BUSINESS
LOGISTICS IN THE 21ST CENTURY**

**ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
CONFERENCE PROCEEDINGS**

19 ноември 2021 г. / November 19, 2021

Издавач:

Факултет за туризам и бизнис логистика
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип
Крсте Мисирков, 10-А, 201, 2000, Штип, РС Македонија
Тел: +389 32 550 350
www.ftbl.ugd.edu.mk
www.ugd.edu.mk
DOI <https://www.doi.org/10.46763/9786082448244>

За издавачот:

д-р Татјана Бошков, декан

Организатор на конференцијата:

Факултет за туризам и бизнис логистика
Тираж: 146

Publisher:

Faculty of Tourism and Business Logistics
Goce Delchev University of Shtip
“Krste Misirkov” no.10-A P.O. Box 201 Shtip 2000, North Macedonia
Tel: +389 32 550 350
www.ftbl.ugd.edu.mk
www.ugd.edu.mk
DOI <https://www.doi.org/10.46763/9786082448244>

For the Publisher:

Tatjana Boshkov, Ph.D. – Dean

Conference Organizer:

Faculty of Tourism and Business Logistics

Print circulation: 146

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека Св. „Климент Охридски“, Скопје

338.48(062)
658.6/.8:164(062)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција (4 ; Штип ; 2021)

Предизвиците во туризмот и бизнис логистиката во 21 век : зборник на трудови / Четврта меѓународна научна конференција, 19 ноември 2021, Штип = Challenges of tourism and business logistics in the 21st century :

conference proceedings / Fourth international scientific conference, November 19, 2021, Shtip. - Штип : Универзитет "Гоце Делчев", Факултет за туризам и бизнис логистика, 2021. - 390 стр. : илустр. ; 25 см

Трудови на мак. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-244-824-4

1. Напор. ств. насл.

а) Туризам -- Собири б) Синцир на снабдување -- Логистички системи -- Собири

COBISS.MK-ID 55376901

Организациски комитет:

Проф. д-р. Татјана Бошков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Наташа Митева, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р Цветанка Ристова Магловска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Душко Јошески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија

Меѓународен програмски комитет:

Проф. д-р. Татјана Бошков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Наташа Митева, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Цветанка Ристова Магловска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Душко Јошески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Мишко Цидров, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Машински факултет, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Никола В. Димитров, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Цане Котески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Александра Жежова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Оливер Филипоски, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Зоран Темелков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Душица Попова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
д-р Билјана Цоневска Гуњовска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Тања Ангелкова Петкова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнис логистика, Штип, Република Северна Македонија
Доц. д-р. Васко Шутаров, МИТ Универзитет, Факултет за безбедност, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Глигор Бишев, Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола, Економски факултет Прилеп, Република Северна Македонија
Проф. д-р. Мадалина Теодора Андреи, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија
Проф. д-р. Соња Квируга, Универзитет Алкала, Оддел за економија, Шпанија
Проф. д-р. Алиса Флеишер, Хебрејскиот универзитет Јерусалим, Роберт Х. Смит, Факултет за земјоделие, Храна и Животна средина, Оддел за економија на животна средина и управување, Израел
Проф. д-р. Ноам Шовал, Хебрејски универзитет Ерусалим, Факултет за општествени науки, Оддел за географија, Израел
Проф. д-р. Нурија Елиса Морере Молинеро, Универзитет Реј Хуан, Шпанија

Проф. д-р. Никола Хурвулиадес, Американ Колеџ Солун, Грција
Проф. д-р. Донила Пипа, Универзитет Марин Барлети, Економски факултет, Албанија
Проф. д-р. Мохамед Фуад, Ариш Универзитет, Факултет за уметност, Египет
Проф. д-р. Френсис Вериза, Универзитет Толиара, Факултет за општествени науки, Мадагаскар
Проф. д-р. Октавиан Сербан, Букурешки Универзитет за Економија, Факултет за храна од земјоделие и економија на животната средина, Романија
Проф. д-р. Сабина Георгечи, Асоцијација за промоција на туризмот, Дробета Турму-Северин, Романија
Проф. д-р. Серафима Роскова, Молдовска академија за науки, Академија за економски науки на Молдавија, Република Молдавија
Проф. д-р. Стела Дерменчиева, Универзитет на Велико Трново Свети „Кирил и Методиј“, Оддел за Географија, Бугарија
Проф. д-р. Марта Боровска Стефанска, Универзитет во Лоџ, Факултет за Географски науки, Институт за градежна средина и Просторна, Полска
Проф. д-р. Јулиана Поп, Универзитет за економски студии, Факултет за бизнис и туризам, Романија
Проф. д-р. Елена Тома, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија
Проф. д-р. Ирина Лазар, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија
Проф. д-р. Озгур Јерли, Дужче Универзитет, Факултет за Шумарство, Оддел за пејсажи, Турција
Доц. д-р. Жарко Радјеновиќ, Универзитет во Ниш, Центар за иновации, Србија
Проф. д-р. Драго Цвијановиќ, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија
Проф. д-р. Дарко Димитровски, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија
Проф. д-р. Серџо Чипола, Универзитет во Палермо, Силиција, Италија
Доц. д-р. Марија Белиј, Универзитет во Белград, Факултет за географија, Србија
Доц. д-р. Андреј Мичовиќ, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија
Проф. д-р. Светлана Станкова, Универзитет во Шумен „Св. Константин Преславски“, Факултет за природни науки, Оддел за географија, регионален развој и туризмот, Шумен, Бугарија

Organizational committee:

Prof. Tatjana Boshkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Natasa Miteva, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Cvetanka Ristova Maglovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusko Joseski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

International program committee:

Prof. Tatjana Boshkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Natasa Miteva, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Cvetanka Ristova Maglovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusko Joseski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Misko Djidrov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Mechanical Engineering, Stip, North Macedonia

Prof. Nikola V. Dimitrov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Cane Koteski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Aleksandra Zezova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Oliver Filiposki, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Zoran Temelkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusica Popova, Ph.D., Dusica Popova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Biljana Conevska Gunjovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Tanja Angelkova Petkova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Vasko Sutarov, Ph.D., MIT University, Faculty of Security Sciences, North Macedonia

Prof. Gligor Bishev, Ph.D., St. Clement of Ohrid University of Bitola, Faculty of Economics, Prilep, North Macedonia

Prof. Madalina Teodora Andrei, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Sonia Quiroga, Ph.D., University of Alcalá, Department of Economics, Spain

Prof. Aliza Fleischer, Ph.D., The Hebrew University of Jerusalem, The Robert H. Smith Faculty of Agriculture, Food and Environment, Department of Environmental Economics and Management, Israel

Prof. Noam Shoval, Ph.D., The Hebrew University of Jerusalem, Faculty of Social Sciences, The Department of Geography, Israel

Prof. Nuria Elisa Morère Molinero, Ph.D., Universidad Rey Juan Carlos, Catedrática Historia Antigua, Spain

Prof. Nikolas Hourvouliades, Ph.D., American College of Thessaloniki, Greece

Prof. Donila Pipa, Ph.D., Marin Barleti University, Faculty of Economy, Albania

Prof. Mohamed Fouad, Ph.D., Arish University, Faculty of Arts, Egypt

Prof. Francis Veriza, Ph.D., University of Toliara, Faculty of Lettets and Human Sciences, Madagascar

Prof. Octavian Serban, Ph.D., Bucharest University of Economic Studies, Faculty of Agrifood and Environmental Economics, Romania

Prof. Sabina Gheorgheci, Ph.D., Mehedinți Tourism Promotion Association, Drobeta Turnu-Severin, Romania

Prof. Serafima Roșcovan, Ph.D., Moldova Academy of Science, Academy of Economic Studies of Moldova, Republic of Moldova

Prof. Stella Dermendzhieva, Ph.D., University of Veliko Turnovo St Cyril and St. Methodius, Department of Geography, Bulgaria

Prof. Marta Borowska-Stefanska, Ph.D., University of Lodz Faculty of Geographical Sciences, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Poland

Prof. Iuliana Pop, Ph.D., University of Economic Studies, Faculty of Business and Tourism, Romania

Prof. Elena Toma, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Irina Lazăr, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Ozgur Yerli, Ph.D., Duzce University, Faculty of Forestry, Department of Landscape, Architecture, Turkey

Assist. Prof. Zarko Radjenovic, Ph.D., University of Nis, Innovation Center, Serbia

Prof. Drago Cvijanović, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Darko Dimitrovski, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Sergio Cipolla, Ph.D., University of Palermo, Italia

Assist. Prof. Marija Belij, Ph.D., University of Belgrade, Faculty of Geography, Serbia

Assist. Prof. Andrej Mićović, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Svetlana Stankova, University of Shumen “Konstantin Preslavski”, Faculty of natural science, Department of geography, regional development and tourism, Bulgaria

Содржина – Contents

СЕСИЈА: БИЗНИС ЛОГИСТИКА И БИЗНИС АДМИНИСТРАЦИЈА 15

SESSION: BUSINESS LOGISTICS & BUSINESS ADMINISTRATION 15

Tatjana Boshkov; Mishko Djidrov - CIRCULAR ECONOMY DEVELOPMENT AND RESOURCE EFFICIENCY: EVIDENCE FOR MACEDONIA 17

Dushko Joseski; Tatjana Boshkov - MONETARY ECONOMICS: POST-KEYNESIAN STOCK-FLOW CONSISTENT APPROACH (PK-SCF) VERSUS NEW-KEYNESIAN DYNAMIC STOCHASTIC GENERAL EQUILIBRIUM (NK-DSGE) 25

Елизабета Митрева; Трајанка Стојменова; Златко Трајковски - ПРИМЕНА НА МЕТОДОЛОГИЈАТА НА ДИГИТАЛНИ ЛОГИЧКИ СИСТЕМИ ВО ТРАНСПОРТОТ ВО ТИМОКОМ ЛОГИЧКИ СИСТЕМ 59

Емануела Есмерова; Драшко Атанасоски - МОДЕЛИ НА РАЗВОЈ НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЕКОНОМИЈАТА НА ПРЕТПРИЈАТИЈА 72

Марија Магдинчева-Шопова; Анета Стојановска-Стефанова - ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ ЗА РАЗВОЈ НА СОЦИЈАЛНОТО ПРЕТПРИЕМНИШТВО 80

Анета Стојановска-Стефанова; Марија Магдинчева-Шопова; Христина Рунчева-Тасев - СОЦИО-ЕКОНОМСКОТО ВЛИЈАНИЕ НА КОВИД-19: МАКЕДОНСКИОТ СЛУЧАЈ СО РАЗВОЈ НА Е-ТРГОВИЈАТА 86

Žarko Rađenović - TRANSPORTATION MANAGEMENT SYSTEMS: LOGISTICS PERFORMANCE INDEX APPROACH 100

Ивица Јосифовиќ; Игор Камбовски - ВИЗНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН: ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ 109

Svetla Panayotova; Ventsislava Nikolova-Minkova - IMPORTANCE OF INTELLECTUAL PROPERTY FOR SMEs IN THE DIGITAL ECONOMY 120

Ventsislava Nikolova-Minkova - ECONOMIC PERSPECTIVES ON INTELLECTUAL PROPERTY MANAGEMENT 128

Mimoza Serafimova; Bobana Stefanoska - SOCIO-ECONOMIC IMPACT OF COVID-19 CRISIS ON HUMAN RESOURCES AND COMPANIES 135

Александра Жежова - ОДНЕСУВАЊЕТО НА ЛИЧНОСТА И ПОЗИЦИЈАТА НА РАБОТНОТО МЕСТО 149

СЕСИЈА: ТУРИЗАМ, УГОСТИТЕЛСТВО И ГАСТРОНОМИЈА 159

SESSION: TOURISM, HOSPITALITY & GASTRONOMY 159

Dushica Popova; Natasha Miteva - SERVICE QUALITY MODELS IN HOSPITALITY INDUSTRY 160

Cvetanka Ristova Maglovska; Ivan Durgutov - REBUILDING TOURISM AND TRAVEL FOR THE FUTURE: POLICY RESPONSES TO THE CORONAVIRUS (COVID-19). 167

ВИЗНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН: ПРЕДИЗВИЦИ И ПЕРСПЕКТИВИ

Ивица Јосифовиќ¹; Игор Камбовски²

¹Редовен професор, Правен факултет, ivica.josifovik@ugd.edu.mk

²Редовен професор, Правен факултет, igor.kambovski@ugd.edu.mk

Апстракт

Трудот има за цел да ја претстави визната политика во рамки на Европската унија според Договорот од Лисабон и се концентрира на тешкотиите во креирањето на заедничка визна политика на европско ниво. Соработката за визи се карактеризира со континуирано преформулирање на рамката за соработка. Трудот ја опишува соработката и еволуцијата на Шенгескиот систем и последните измени со Договорот од Лисабон, следејќи ги суштинските карактеристики на заедничката визна политика - ограничување, флексибилност и зависност од активностите како на институциите, така и на државите-членки. Од формирањето на Шенген-зоната, управувањето со границите во рамки на Европската унија и заедничката политика за визи се меѓу областите кои претрпеа најмногу измени со Договорот од Лисабон. Сето тоа овозможува поголема контрола во однос на тоа кој може да има пристап до Шенген-зоната за краток престој што не надминува три месеци во секој шестмесечен период. Фокусирајќи се на најновата реформа на Заедничкиот кодекс за визи, кој стапи на сила во 2020 година, трудот упатува дека новиот пристап кон условеноста во правото на миграција на ЕУ го консолидира поврзувањето помеѓу визната политика на ЕУ и соработката за реадмисија. Сепак, трудот дава критика на новиот механизам, додека Европската комисија има мандат да предложи конкретни мерки на ограничување поврзани со обработката на визите во случај на недостаток на соработка, особено за реадмисија. На крајот, трудот преку заклучокот ги нагласува дискриминаторските ефекти од визната политика на ЕУ и влијанието врз соработката со трети држави.

Клучни зборови: виза, визна политика, реадмисија, Заеднички кодекс, дискриминација

Еволуција на Шенген-*acquis*

Политичката цел на воспоставувањето на внатрешниот пазар како „област без внатрешни граници“, утврдено со член 26, став 2 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ),¹ го поддржувало укинувањето на граничните контроли како „постојан и конкретен потсетник на обичниот граѓанин дека конструкцијата на вистинска Европска заедница е далеку од готово“.² По почетните дискусии за изводливоста од усвојување на супранационална легислатива, Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, и Германија започнаа иницијатива и на крајот потпишаа политичка заложба 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

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences. *OJ C 202, 7.6.2016*

² Pastore, E. (2004). *Visas, Borders, Immigration*, in: Walker, N. (ed.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, p. 94.

за укинување на граничните контроли и соодветни мерки.³ 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, додека 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.

Правно, инкорпорираното Шенген-*acquis* било и продолжува да биде конструирано како посебна форма на зајакната соработка чие воспоставување е вметнато во правната рамка на ЕУ и составено од сите држави-членки, освен Велика Британија и Ирска, заедно со комплексните правила за пристапување на Данска и статусот на Велика Британија и Ирска во однос на новите правила. Протоколот за Шенген прикачен кон Договорот од Амстердам, исто така, содржи принципи и процедури за дефинирање на одредбите кои го сочинуваат Шенген-*acquis* и распределба на правните основи во Договорите за ЕУ за сите инструменти поврзани со Шенген. Што се однесува до измените на претходните правила, членот 5 од Протоколот за Шенген потврдува дека „сите предлози и иницијативи ... ќе бидат предмет на релевантните одредби на Договорите.“ Во меѓувреме, повеќето правила се заменети со нови легислативни инструменти во согласност со применливата постапка за одлучување, со тоа илустрирајќи дека Шенген-*acquis* стана редовна европска легислатива, особено Регулативата 562/2006 за Шенгенскиот граничен кодекс,⁴ изменет со Регулативата 2016/399,⁵ како и Регулативата 810/2009 за визите,⁶ изменета со Регулативата 2019/1155.⁷

Со оглед на тоа што за повеќето граѓани на ЕУ „Шенген“ значи дека не им е потребен пасош кога ги поминуваат границите на државите-членки на ЕУ, таканаречените придружни мерки кои ги компензираат националните органи поради губењето на контролата на домашните граници преку пан-европска соработка по прашања како визи, полициска соработка, кривична соработка и имиграција, преставуваат централна точка во политичките дебати.

Заедничките политички мерки за граничните контроли може да се согледаат како презентирање на федералната димензија на интегративниот проект со ЕУ од повеќето држави, барем на симболично ниво. Сепак, треба да се потенцира дека федерализацијата на Шенген-*acquis* останува нецелосно: асиметричното учество на некои држави-членки го ограничува потенцијалот за идентификување на контролата на надворешните граници; наместо супранационални агенции кои би ги замениле државите-членки, националните органи преземаат различни форми на транснационална соработка во областа на Правдата и внатрешните работи; членот 77, став 4 од ДФЕУ потврдува дека политиките за гранична контрола нема да влијаат на националното разграничување на државните граници во согласност со меѓународното право. Граничните контроли и визи се регулирани во Договорот од Лисабон, поконкретно во член 77 од ДФЕУ:

1. Унијата развива политика со цел:

³ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. *OJ L 239*, 22.9.2000.

⁴ 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*, 13.4.2006.

⁵ 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.

⁶ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *OJ L 243*, 15.9.2009.

⁷ Regulation (EU) 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *OJ L 188*, 12.7.2019.

- (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. 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.

Шенгенската спогодба и политиката на имиграција на ЕУ се дефинирани со континуирана асиметрија: и покрај укинувањето на контролите на внатрешните граници, правилата за влез и престој не се целосно хармонизирани; дозволите за престој на државјани на трети држави често се ограничуваат на територијата на една држава-членка. Ова се применува како за дозволите за престој за кои не постои хармонизација на ниво на ЕУ, така и за правото на престој во согласност со директивите за имиграција на ЕУ, со тоа што последново не го опфаќа општото право за слободно движење во рамки на ЕУ.

Како резултат на тоа, странците кои легално престојуваат во држава-членка немаат општо право да патуваат во други држави-членки. Членот 77, став 2, под в од ДФЕУ се осврнува на оваа празнина и овозможува институциите на ЕУ да го регулираат „патувањето во рамки на Унијата за краток период“. Ваквите правила за привремено слободно патување во рамки на Шенгенската област ја надополнуваат заедничката визна политика, која, спротивно на членот 77, став 2, под в од ДФЕУ, се однесува на државјани на трети држави кои живеат надвор од Шенгенската област. Престојот во Велика Британија или Ирска се смета за дополнителен Шенген престој за целите на членот 77 од ДФЕУ, додека Данска е обврзана со правилата како прашање на меѓународно јавно право; државјани на трети држави кои живеат во Велика Британија или Ирска (не и Данска), поради тоа, мораат да аплицираат за Шенген виза да ја посетат, на пример, Германија или Франција, откако тие се опфатени со членот 77, став 2, под а од ДФЕУ, а не со членот 77, став 2, под в од ДФЕУ.

Соодветната легислатива, која ги заменува претходните одредби на Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба, е усвоена кратко по стапување во сила на Договорот од Лисабон, кој воспостави недвосмислена правна основа за ваквите мерки, како на пример Регулатива 265/2010 која ја надополнува Конвенцијата за имплементација на Шенгенската спогодба во однос на слободното движење на лица со виза за подолг престој. Додека членот 77 од ДФЕУ покрива патување за краток престој, членот 79 од ДФЕУ мора да се активира за легислатива за подолг престој во друг држава.

Визи

Пред Договорот од Мастрихт, издавањето визи за државјани на трети држави било ограничено на оние кои беа членови на семејствата на државјанин на државите членки на ЕЗ кои работат во друга држава-членка. Ова во суштина се должи на различната природа на миграциските текови кон ЕЗ, кои секако беа поограничени и главно од економска природа, во споредба денешните приливи на принудни мигранти. Според тоа, правната рамка содржела одредби за државите-членки да го олеснат издавањето виза во корист на овие членови на семејството.⁸

Одредени аспекти на визната политика биле предмет на супранационална надлежност уште со членот 100.А од Договорот од Мастрихт, кој подоцна е заменет со поекстензивни надлежности во Договорот од Амстердам и Договорот од Ница. Дури по воспоставувањето и спроведувањето на Шенгенските договори и прогресивната кодификација на специфичната надлежност на ЕУ во областите на проверка на границата, азил и имиграција по Договорот од Амстердам, таа виза се сметала за поструктурна компонента на општиот пристап за прием на државјани на трети држави на територијата на Шенген. Ова резултирало со легислативна рамка со цел да се усогласат правилата за издавање визи за краток престој што им овозможува на државјаните на трети држави да пристигнат на границата на државата издавач и, како предмет на понатамошни проверки, да влезат на територијата на државата и да останат одреден временски период.⁹

Комплексноста на претходните одредби од Договорите опфаќа бројни сложени прашања на правно толкување од кои повеќето станаа мотив за поедноставување и дополнување на надлежностите на ЕУ во Договорот од Лисабон. Токму денешниот член 77, став 2 од ДФЕУ е резултат на свесен избор за поедноставување и надополнување на постоечките процедури. Членот 77, став 2, под а од ДФЕУ, кој се однесува на визната политика, предвидува сеопфатен политички пристап кон дозволите за краткорочен престој и не се ограничува само на кодификација на претходно постоечките надлежности според Договорот од Амстердам. Ова значи дека институциите на ЕУ имаат недвосмислена надлежност за хармонизација на правилата за транзитни визи на аеродромите, иако носителите на такви визи обично не ги преминуваат надворешните граници на Шенген за имиграциони цели, бидејќи тие остануваат во транзитната област на меѓународните аеродроми.¹⁰

Членот 77, став 2, под а од ДФЕУ покрива правила како за барањата за визи, така и за постапката. Институциите на ЕУ имаат корист од принципиелна дискреција кога ги одредуваат државите чии државјани имаат потреба од виза за влез во Шенгенската област. Барањата за виза може да имаат различни образложенија кои се легитимни од правна гледна точка: институциите на ЕУ може да ги следат стратешките надворешно-политички размислувања или да бидат водени од целите на политиката на миграција, како што е спречување на илегалната миграција. Понатаму, целта на ефикасно гранично следење поддржува широко читање на членот 77, став 2, под а од ДФЕУ што опфаќа процедурални или суштински прописи, како што е употребата на биометриски идентификатори за време на апликациите за виза, трошоците за апликации или безбедносни карактеристики кои може да спречат злоупотреба. Овој заклучок се протега на ВИС кој поддржува ефективна трансационална соработка меѓу државите-членки: може да има потреба од дополнително упатување на член 74 од ДФЕУ само за независни супранационални бази на податоци кои ја надминуваат трансационалната врска меѓу националните системи. Легислативата на ЕУ треба, исто така, да биде во согласност со човековите права, вклучително и гаранции за заштита на податоците од страна на ЕКЧП и Повелбата на ЕУ.

⁸ Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families, *OJ L257/13–16*, 19.10.1968.

⁹ Meloni A. (2009). *The Community Code on Visas: Harmonization at last?*, *European Law Review* No. 34, pp. 671–695.

¹⁰ Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs*, (3rd edition). Oxford: Oxford University Press, p. 236.

Од уставните разгледувања, следува дека националните конзулати регуларно ќе обработуваат апликации за визи. Сепак, членот 77, став 2, под а од ДФЕУ овозможува усвојување на широк опсег на различни мерки преку кои ЕУ може да поддржи ефективна примена на заедничките правила или подобра транснационална соработка меѓу државите-членки. Принципот на супсидијаритет обично нема да застане на вакви мерки што придонесуваат за целокупната цел на ефикасно гранично следење и што може да доведе до зголемен степен на практична соработка. Ваквата транснационална зголемена соработка може да постигне широко распространета практична конвергенција, но има недостаток од прагот на делегациите на ЕУ од уставна перспектива во кои службениците на ЕУ би одлучувале за индивидуалните апликации за виза за Шенгенската област како целина.

Членот 77, став 2, под а од ДФЕУ, за разлика од членот 63, став 2 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, не се ограничува на визи со предвиден престој кој не е подолг од три месеци, туку ја користи отворената формулација „краток престој“. Институциите на ЕУ задржуваат одредена флексибилност во утврдување на други временски рамки за дефинирање на краткиот престој, кој може да се однесува, на пример, за период од пет месеци. Толкувањето на поимот „краток престој“ треба да се ориентира како историскиот пример на Шенген визата од три месеци, притоа прифаќајќи ја отворената формулација која дозволува поголема флексибилност. Според тоа, период од неколку месеци е покриен со членот 77 од ДФЕУ со точно ограничување кое е во прерогативот на институциите на ЕУ. Во секој случај, општата шема на правилата од Договорот покажува дека одредбата за дозволи за „краток престој“ во членот 77, став 2, под а од ДФЕУ и дозволи за „долгорочен престој“ од член 79, став 2, под а од ДФЕУ дозволува непречено регулирање на статусите на имиграција. Спротивно на тоа, правилата за економска миграција се покриени со членот 79 од ДФЕУ како *lex specialis*, без оглед дали приемот за целите на вработување се однесува на пократок или подолг период, како што е во случај со Директивата 2014/36/EU за сезонски работници. Овој заклучок се потпира на членот 79, став 5 од ДФЕУ и историското разликување меѓу Шенген визите за краток престој за туристи и влегувањата за други намери, вклучително и пристап до пазарот на труд, што резонира со поимот „имиграција“; во пракса ваквото разликување има мало значење, откако се применува вообичаената законодавна постапка за членовите 77 и 79 од ДФЕУ. Општо е ирелевантно за разграничување на членовите 77 и 79 од ДФЕУ дали дозволата е дадена од конзулат на трета држава како „виза“ или од домашните органи за имиграција како „дозвола“. Членот 77, став 2, под а од ДФЕУ и членот 79, став 2, под а од ДФЕУ покриваат „визи“ и „дозволи“; двете одредби треба да се разликуваат на основ на должината на престој.

Понатаму, членот 77, став 2, под а од ДФЕУ се однесува на општите правила за визи, вклучително и одбивањето на апликација заради јавна политика или безбедност што е предвидено со член 32 од Регулацијата 2019/1155 за визи. Спротивно на тоа, негирањето на влез на индивидуи на основ на Резолуциите на Советот за безбедност на ОН или автономни санкции усогласени од институциите на ЕУ, не спаѓа во рамки на членот 77 од ДФЕУ, откако постои *lex specialis* за рестриктивните мерки против индивидуи и трети држави во членот 215 од ДФЕУ и соодветните правила од Договорот за областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Такви надворешно-политички одлуки се применуваат на сите држави-членки, вклучително и Велика Британија, Ирска и Данска.

Преку воспоставената судска пракса на Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ), ЕУ се стекнува со ексклузивни надворешни овластувања секогаш кога меѓународните спогодби може да влијаат на заедничките правила или да го променат нивниот опсег. Државите-членки повеќе не можат да склучуваат меѓународни спогодби со трети држави за исклучоци од виза, без изречно овластување од институциите на ЕУ во согласност со член 2, став 1 од ДФЕУ кој се однесува на ексклузивната надлежност на ЕУ. Постоечките спогодби и натаму се применуваат, но повеќе не може да бидат надополнети. Ова подразбира дека преговорите со трети држави за реципрочно

откажување од визите е ексклузивна надлежност на ЕУ за Шенгенската област.¹¹ Секогаш кога преговорите водат кон заедничко склучување на спогодби за реадмисија и олеснување на визите, членот 79, став 3 од ДФЕУ мора да се активира како дополнителна правна основа. Институциите на ЕУ задржуваат одредена дискреција, како во случајот со еднострани услови за визи, дали и под кои услови ќе биде дозволено откажување од визите; тие може да инсистираат на реципрочни исклучоци или да прифатат стратешки надворешно-политички размислувања во линија со ЗНБП.

Во согласност со воспоставената судска пракса на СПЕУ, разграничувањето на различните правни основи ги следи целите и компоненти на мерките во прашање; секогаш кога има повеќе цели и компоненти, централните елементи преовладуваат над инцидентни аспекти доколку мерката има идентификувачки фокус. Ова значи дека релевантните правила за миграција во билатералните или мултилатерални спогодби се покриени со ексклузивна надлежност на Унијата согласно членовите 206 и 207 од ДФЕУ кои се однесуваат на Заедничката трговска политика. Слични релевантни правила за миграција во други спогодби за трговија или развојна соработка се покриени со членовите од 206 до 210 од ДФЕУ, додека придвижувањето кон правно-обврзувачко партнерство за мобилност со екстензивни правила за откажување од визи или поврзани прашања кои треба да бидат засновани на членовите 77 и 79 од ДФЕУ. Спротивно на тоа, легислативата за статусот на давателите на услуги од трети држави е покриена со членот 78, став 2, под а од ДФЕУ за краткорочен престој или член 79, став 2, под а од ДФЕУ за долгорочен престој доколку легислативата се фокусира на статусот на имиграција на засегнатото лице. Секогаш кога меѓународните договори склучени од ЕУ дозволуваат безвизен режим, тие имаат предност пред секундарната легислатива во случаи на конфликт.

Правна рамка

Правната рамка за виза се смета за збир на усогласени правила што регулираат различни елементи, вклучувајќи: (а) заедничка листа на држави чии државјани бараат виза за патување во ЕУ и оние кои се ослободени од тоа барање; (б) Кодексот за визи што ги утврдува процедурите и условите за издавање визи за краткорочен престој; (в) налепница за единствен формат за виза; и (г) Визниот информативен систем (ВИС), во кој се евидентирани сите апликации за виза и одлуките на државите-членки, вклучувајќи ги и личните податоци на апликантите, фотографии и отпечатоци од прсти.

Обидот да се кодификува покохерентен правен режим резултирал со усвојување на Регулативата 810/2009 за Заедничкиот кодекс за визите (ЗКВ). Ова било усвоено за да се воспостават „процедурите и условите за издавање визи за транзит преку или наменет престој на територијата на државите-членки што не надминува три месеци во секој шестмесечен период“. Таквата Регулатива, која ја замени претходната легислатива, неодамна е изменета со Регулативата 2019/1155, која се применува од 2 февруари 2020 година.

ЗКВ е надополнет со уште два инструмента: Регулатива 2018/1806 која содржи заедничка листа на држави чии граѓани мора да имаат виза при преминување на надворешните граници („црна листа“)¹² и список на држави чии граѓани се ослободени од тоа барање („бела листа“); и Регулатива 767/2008 за Визниот информациски систем (ВИС), која се однесува на компјутеризираниот систем насочен кон олеснување на размената на податоци помеѓу државите-

¹¹ Bigo, D., Carrera, C. & Guild, E. (eds.). (2013). *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*. Farnham: Ashgate.

¹² Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *OJ L 303*, 28.11.2018.

членки на ЕУ и државите поврзани со нив, кои ја применуваат заедничката визна политика.¹³ Не постои регулаторна рамка за долгорочни визи на ниво на ЕУ, ниту за хуманитарни визи со цел да се гарантира безбеден пристап до територијата на Шенген за државјаните на трети држави кои имаат потреба од меѓународна заштита. Како што е потврдено од СПЕУ, надлежноста за донесување хуманитарни визи спаѓа „само во рамките на националното право“.

Позицијата на ЕУ за визи традиционално била критикувана како дискриминаторска, бидејќи ги дели државјаните на трети држави во две општи категории, вклучувајќи ги и оние на кои им е потребна виза за да влезат во Шенген („црна листа“) и оние кои немаат („бела листа“). Оваа форма на „категоризација на пасошот“ влијаела врз целокупната перцепција на државјаните на трети држави во ЕУ, кај некои граѓани кои не се членки на ЕУ, на кои се гледа со сомнеж, а не како на легитимни патници, и потврди „општа употреба на барањата за визи како алатка за контрола на имиграцијата“. Некои критики се упатени и врз фактот дека вклучувањето на една држава во „црната листа“ главно зависи од нивото на нерегуларни мигранти или баратели на азил од одредена држава регистрирана во претходните години. Од оваа перспектива, визната политика одговара на зголемената тенденција за обезбедување на безбедноста на Шенген-зоната и претставува суштинска компонента на екстернализацијата на интегрираното гранично управување, со која граничните контроли „се изведуваат претпазливо надвор од надворешните граници на ЕУ“, вклучително и „персонал“ на амбасадите и конзулатите на државите-членки. Самата Европска комисија (ЕК) потврди дека визната политика е „витална алатка за спречување нерегуларна миграција кон Европската унија и потенцијална закана по нејзината безбедност“.¹⁴

Пристапот на ЕК кон визната политика како алатка за управување со миграција е неодамна повторен во нејзиниот најнов предлог за преобликување на ЗКВ.¹⁵ Во овој поглед, ревизијата била ориентирана кон олеснување на визните процедури или кон појаснување и рационализација на постојните одредби, од една страна, и воспоставување правна врска помеѓу визната политика и соработката на трети држави за реадмисија на нерегуларни мигранти, од друга страна. Ова ја отсликува позицијата што веќе ја искажа Советот во својот мандат да преговара за предлогот на ЕК за ревизија на ЗКВ и кој се залага за „воспоставување врска помеѓу соработката на трети држави за реадмисија и правилата за олеснување на визите“. Овој пристап бил особено следен во процесот на асоцијација со државите од Западен Балкан, во светлина на механизмот што предизвикува привремено суспендирање на ослободувањето од барањата за виза во случај на „намалување на соработката на реадмисија“.

Олеснувањето на визите и соработката за реадмисија не се директно регулирани во ЗКВ, но тие се предмет на одделни договори помеѓу ЕУ и трети држави во рамките на пошироките партнерства за мобилност. Неодамнешната измена на ЗКВ се ограничува за да се утврди дека во случај на недостаток на соработка од страна на одредени трети држави да ги примат своите државјани во случаи на илегална миграција, ќе се пристапи кон „ограничувачка и привремена примена на одредени одредбите од ЗКВ“. Ова ја консолидира практиката на „стап и морков“ на ЕУ да преговара за договори за олеснување на визите со трети соседни држави во замена за договори за реадмисија“. Ваквата практика ја зајакна дискриминаторската природа на визната легислатива на ЕУ со прекумерна класификација и селективност на државјаните на трети држави.

¹³ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), *OJ L 218*, 13.8.2008.

¹⁴ European Commission, Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries, Commission Staff Working Document, *SEC(2009)1041 final*; European Commission, Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament And of the Council Amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), *SWD/2018/077 final*.

¹⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), *COM(2018) 252 final*.

Меѓутоа, оваа практика во рамките на постојните партнерства за мобилност покажува дека стимулот за визна либерализација не бил доволен за да се обезбеди поголема соработка при реадмисија, при што визната либерализација е проследена со построги мерки за условеност поврзани со соработката за реадмисија. Во целина, овој пристап ги зголеми дискриминаторските ефекти на визната политика на ЕУ без да обезбеди поефикасна соработка за реадмисија.¹⁶

Спогодби за визна либерализација vis-à-vis спогодби за реадмисија

Практиката да се понудат партнерства за мобилност на ЕУ на трети држави е дел од стратегијата насочена кон зајакнување на контролата на границата и миграцијата. Тие ја сочинуваат политичката рамка во која паралелно се преговараат специфични спогодби за олеснување на визниот режим и спогодби за реадмисија, меѓу другото, при што се спроведува условен пристап во кој визната либерализација се смета за противтежа за соработката при реадмисија. Реформата на ЗКВ може да се спроведе во континуитет со таков пристап, но одразува повеќе казнено поместување, што може да се објасни со ограничениот степен на соработка за реадмисија постигнат со постојните спогодби. Според тоа, иако се создава поголема флексибилност во рамките на визната политика на ЕУ, овие спогодби, како и идниот Европски систем за информации и авторизација на патувањата (ЕСИАП),¹⁷ ја влошуваат селективноста на визите во ЕУ без значајни резултати во однос на соработката за реадмисија.

Од 2007 година, ЕУ склучи спогодби со трети држави за да се олесни издавањето одобренија од страна на држава-членка на државјаните на трета држава за транзит преку или намерен престој на територијата на ЕУ во траење од не повеќе од три месеци во секој шестмесечен период од денот на првото влегување на територијата на ЕУ. Овие спогодби може да се разликуваат во две генерации. Првата генерација спогодби за олеснување на визите е утврдена со државите од Западен Балкан и склучени во 2008 година. Сите овие држави постепено се вклучени во листата на трети држави чии државјани се ослободени од визен режим. Втора генерација спогодби се утврдени со државите од Источна Европа, вклучувајќи ги Русија во 2007 година, Ерменија, Азербејџан, Грузија, Молдавија и Украина склучени помеѓу 2011 и 2014 година и Белорусија склучена во јануари 2020 година. Овие генерации на спогодби претставуваат специфична компонента на стратегијата што ја заснова Европската политика за соседство (ЕПС) од 2003 година и ревидирана во 2015 година за да се избегне појава на нови линии на поделба помеѓу проширената ЕУ и нејзините источни и јужни соседи. Во моментот, само Грузија, Молдавија и Украина се вклучени во листата на држави чии државјани се ослободени од визата.¹⁸

Олеснувањето на визите стана основата за компензација воведена од трети држави во преговорите со ЕУ додека се преговара за договори за реадмисија. Со нив се воспоставуваат процедури за враќање на лица (државјани на трети држави или лица без државјанство) во случаи на илегална миграција. Иако олеснувањето на визите се смета за функционално средство за ефективна политика за реадмисија, тоа го прави предмет на одделни правни инструменти. Договорите за олеснување на визите се сметаат за суштински за ефективно преговарање за договори за реадмисија помеѓу ЕУ и трети држави. И покрај критиките, поради недостаток на сигурни методи за да се утврди нивото и ефективноста на имплементацијата, влијанието на спогодбите за реадмисија биле користени од ЕК како критериум за одредување на оние држави на чии државјани ќе им треба виза за да влезат во Шенген.

¹⁶ Vavoula N. (2018). *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, p. 45.

¹⁷ Regulation (EU) 2018/1240 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 1077/2011, (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 and (EU) 2017/2226 (ETIAS Regulation), *OJ L236/1–71*, 19.9.2018.

¹⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en.

Со договорот од Амстердам од 1999 година, ЕК доби надлежност и во склучувањето спогодби за реадмисија. Оваа надлежност сега е јасно утврдена со Договорот од Лисабон во член 79, став 3 од ДФЕУ. Исто така, вреди да се нагласи дека, освен спогодбите за реадмисија, специфични клаузули за реадмисија се исто така вклучени во договорите што ЕУ ги склучува со трети држави за други политички прашања. Ова потврдува дека со текот на годините прашањето за реадмисија на државјани на трети држави стана структурирано прашање на политиката, како и пример за условениот пристап што го следи ЕУ во соработка со трети држави.

Првата фаза во преговорите за спогодби за реадмисија на европско ниво започна во 2001 година како резултат на Стокхолмската програма преку една кохерентна стратегија, додека во 2011 година ЕК започна стратегија за обновена политика на ЕУ за реадмисија. Ваквата стратегија утврди соработка за реадмисија со трети држави да биде дел од кохерентен пакет за мобилност што ќе им се понуди на трети држави и дека политиката за реадмисија ќе биде вградена во севкупните политики за надворешни односи на ЕУ.

Понатаму, ллеснувањето на визите стана посебна карактеристика на новата политика за реадмисија. Додека се договараа договори за реадмисија со различен опсег со трети држави, вклучително и држави кои не се вклучени во ЕПС, како Хонг Конг, Шри Ланка или Пакистан, паралелни преговори за реадмисија и олеснување на визите официјално се водат од 2001 година со Русија и потоа Украина. Сепак, најуспешните примери можат да се извлечат од искуствата со државите од Западен Балкан. ЕК, исто така, нагласи дека капацитетот на државите да обезбедат правилна и ефективна имплементација на спогодбите за реадмисија, исто така, ќе бидат земени предвид во поглед на идниот режим за визна либерализација.

Овие спогодби особено се користат како алатка за управување со миграција. Како и да е, и покрај позитивниот поттик за олеснување на визите, постојано се покренува прашањето за ефикасноста на овие инструменти, во однос на соработката со трети држави за реадмисија. Покрај тоа, реадмисијата на мигрантите е повеќеслојна и сложена постапка. Ваквата сложеност е поврзана и со личниот опсег на овие спогодби, кои обично опфаќаат најмалку три категории лица. Тие вклучуваат: (а) државјани на трети држави кои се одбиени како баратели на азил, имено лица чии барања за меѓународна заштита се сметаат за неосновани или недозволиви; (б) државјани на трети држави кои се илегални мигранти, кои поради илегален влез или истекување на неговата виза, немаат правен статус во транзитна или држава-домаќин; или (в) баратели на азил и/или бегалци кои можат да бидат под заштита во држава која е договорна страна во спогодбите за реадмисија, дури и ако тие не се државјани на засегнатата држава. Оваа посебна категорија на лица се очекува да биде особено адресирана во идните спогодби за реадмисија, врз основа на моделот утврден со контроверзниот договор ЕУ-Турција од март 2016 година. Ова е првиот инструмент, со кој ЕУ, неформално ја поддржа практика за надворешни одговорности за заштита на трети држави.¹⁹

Поради ниската стапка на поврат, самата ЕК призна дека резултатите се разочарувачки. Европскиот суд за ревизори во својот последен извештај за 2021 година потврди дека помалку од 40% од нерегуларните мигранти на кои им е наредено да ја напуштат ЕУ всушност се враќаат во својата матична држава или трета држава.²⁰ И покрај релативно позитивните резултати постигнати со државите од Западен Балкан и Источното партнерство, соработката за реадмисија останува предизвик, особено во однос на реадмисија на државјани од трети држави. Според тоа, механизмот за суспензија на визите воведен во 2017 година за зајакнување на надлежностите на ЕК во однос на следењето на процесите на визна либерализација со трети држави, не ги даде очекуваните резултати. Механизмот и обезбеди на ЕК двојна обврска за следење и известување

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

²⁰ European Court of Auditors (ECA), Migrant returns and readmission to third countries probed by EU Auditor, Press Release, 28 July 2020.

за континуирано исполнување на условите за визна либерализација, кои беа искористени за да се процени соодветноста на доделување на безвизен режим за патување до трета држава како резултат на успешното завршување на дијалогот за визна либерализација.

Конечно, иако државите од Западен Балкан и Источното партнерство може да имаат корист од ваквиот пристап, не е очигледно дека овој пристап може да биде успешен ако се примени на држави каде не може да биде достапен. Овие партнерства за мобилност толкуваат специфични политички приоритети кои водат кон полноправно членство во ЕУ, и тие имаат за цел да воведат посебни режими за влез за државјаните на третите држави вклучени во партнерствата за мобилност. Таквиот систем на договори воведува понатамошна категоризација врз основа на националноста или селективна визна политика, како последица на создавање класи на привилегирани и помалку привилегирани државјани на трети држави наспроти ЕУ. Затоа, овие партнерства за мобилност предизвикуваат комплексен соживот на различни шеми во рамките на визната политика на ЕУ, во кој влезот и престојот на државјаните на трети држави во ЕУ е повеќе зависен од политичките односи меѓу ЕУ и третите држави отколку за вистинските лични околности на поединците. Оваа рамка станува уште посложена со воспоставувањето на ЕСИАП, кој се очекува да се примени до крајот на 2022 година за државјани на трети држави кои немаат обврска да аплицираат за виза за влез во Шенгенската област.²¹

Заклучок

Визната политика на ЕУ игра клучна улога во развојот на Глобалниот пристап за миграција и мобилност, бидејќи ја поврзува соработката со трети држави со можноста за регулирање на пристапот до Шенген-територијата преку визната политика. Како и да е, ревизијата на ЗКВ ја префрла визната политика на ЕУ на само алатка за управување со миграцијата, наместо да ја поддржи оваа политика како ефективен инструмент за дизајнирање конструктивна соработка со трети држави. Ревидираниот ЗКВ, што им се заканува на државите со визни санкции, може да покрене спорни прашања што ќе влијаат врз моделот на соработка помеѓу ЕУ и третите држави воопшто. Од една страна, ако ЕК има мандат трајно да ја следи соработката на трети држави за реадмисија, од друга страна, прашањето е дали ова претставува голем чекор напред во однос на ефективното управување со границите. Овој нов механизам ги влошува ефектите на селективноста на визната политика со дискриминација помеѓу одделни случаи заради политичките перформанси на државата. Државјаните на трети држави се произволно казнети за владино однесување што е целосно надвор од нивна контрола. На крајот на краиштата, практичната ефективност на оваа нова промена е под знак прашалник, имајќи предвид дека главните националности на лицата подложени на одлуки за враќање се државјани на држави чии државјани се ослободени од обврската за виза, и, соодветно, механизмот според ЗКВ би бил ирелевантен.

Конечно, мора да се признае дека реадмисијата е клучна политика на ЕУ и неопходни се напори за зајакнување на соработката со трети држави во оваа област. Меѓутоа, ова не може да биде штетно за ефективноста на целите на другите политики, ниту пак може да резултира со механизми што посегнуваат по основните правни принципи, како што е забраната за дискриминација.

Референци

1. Bigo, D., Carrera, C. & Guild, E. (eds.). (2013). *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*. Farnham: Ashgate.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of

²¹ Laube L. (2019). *The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy*, 7 *Comparative Migration Studies*, pp. 1–22.

- the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences. *OJ C 202*, 7.6.2016
3. Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families *OJ L 257/13–16*, 19.10.1968.
 4. European Commission, Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries, Commission Staff Working Document, *SEC(2009)1041 final*; European Commission, Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament And of the Council Amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), *SWD/2018/077 final*.
 5. European Court of Auditors (ECA), Migrant returns and readmission to third countries probed by EU Auditor, *Press Release*, 28 July 2020.
 6. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.
 7. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy_en.
 8. Laube L. (2019). *The relational dimension of externalizing border control: selective visa policies in migration and border diplomacy*, 7 *Comparative Migration Studies*.
 9. Meloni A. (2009). *The Community Code on Visas: Harmonization at last?*, *European Law Review* No. 34.
 10. Pastore, E. (2004). *Visas, Borders, Immigration*, in: Walker, N. (ed.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press.
 11. Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs*, (3rd edition). Oxford: Oxford University Press.
 12. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), *COM(2018) 252 final*.
 13. Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation), *OJ L 218*, 13.8.2008.
 14. 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*, 13.4.2006.
 15. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *OJ L 243*, 15.9.2009.
 16. 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.
 17. Regulation (EU) 2018/1240 of the European Parliament and of the Council of 12 September 2018 establishing a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) and amending Regulations (EU) No 1077/2011, (EU) No 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 and (EU) 2017/2226 (ETIAS Regulation), *OJ L236/1–71*, 19.9.2018.
 18. Regulation (EU) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, *OJ L 303*, 28.11.2018.
 19. Regulation (EU) 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). *OJ L 188*, 12.7.2019.
 20. The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. *OJ L 239*, 22.9.2000.
 21. Vavoula N. (2018). *Of Carrots and Sticks: A Punitive Shift in the Reform of the Visa Code*. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*.