

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГОДИНА 20, БРОЈ 63, ЈАНУАРИ, СКОПЈЕ 2022

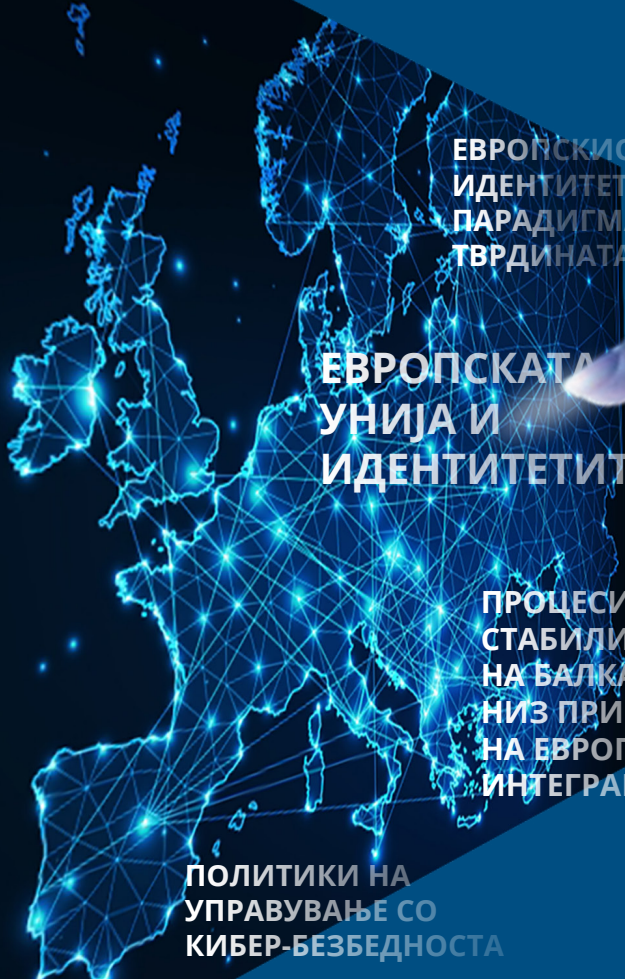
63

ЕВРОПСКИОТ
ИДЕНТИТЕТ И
ПАРАДИГМАТА НА
ТВРДИНАТА ЕВРОПА

ЕВРОПСКАТА
УНИЈА И
ИДЕНТИТЕТИТЕ

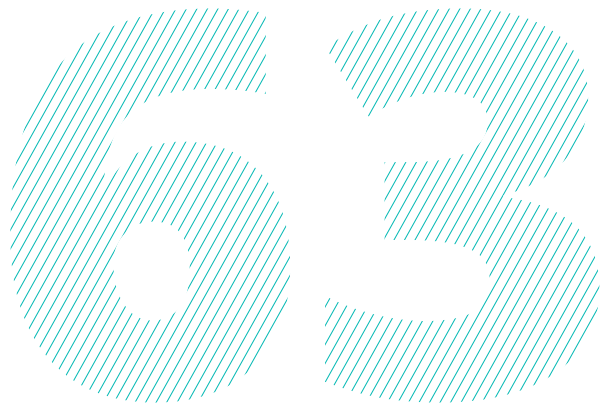
ПРОЦЕСИТЕ НА (ДЕ)
СТАБИЛИЗАЦИЈА
НА БАЛКАНОТ
НИЗ ПРИЗМАТА
НА ЕВРОПСКАТА
ИНТЕГРАЦИЈА

ПОЛИТИКИ НА
УПРАВУВАЊЕ СО
КИБЕР-БЕЗБЕДНОСТА



ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГОДИНА 20, БРОЈ 63, ЈАНУАРИ, СКОПЈЕ 2022



Издавачи:

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

Основачи:

д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

Даниел Браун	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан- Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија

Адреси:

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ,
Мирослав Крлежа 52-1-2 МК-1000 Скопје Тел./факс: 02 30 94 760,
E-mail: contact@idscs.org.mk Интернет: www.idscs.org.mk
E-mail: map@yahooogroups.com

Печат: Винсент графика - Скопје.

Дизајн и техничка подготовка: Пепа Дамјановски.

Превод: Перица Сарџоски, Огнена Никуљски, Барбара Драговиќ.

Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска.

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Северна Македонија и во Европа. Оваа публикација служи само за информативни цели. Таа не смее да се употребува во рамки на изборни кампањи.

Година 22, број 63,
јануари 2022, Скопје,
ISSN 1409-9853

Содржина

ПРОЦЕСИТЕ НА (ДЕ)СТАБИЛИЗАЦИЈА НА БАЛКАНОТ НИЗ ПРИЗМАТА
НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

5

Васко Наумовски

ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ИДЕНТИТЕТИТЕ
(УСТАВНА/НАЦИОНАЛНА НАСПРОТИ ЕВРОПСКА ДИМЕНЗИЈА)

13

Тања Каракамишева-Јовановска
Александар Спасеновски

ЕВРОПСКИОТ ИДЕНТИТЕТ
И ПАРАДИГМАТА НА ТВРДИНАТА ЕВРОПА

39

Ирена Рајчиновска Панчева

ПОЛИТИКИ НА УПРАВУВАЊЕ СО КИБЕР-БЕЗБЕДНОСТА ВО
МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ: ЗАКАНИ И ПРЕДИЗВИЦИ

57

Христина Рунчева-Тасев



КРАТКИ БИОГРАФИИ



Васко Наумовски

е професор по меѓународни односи на Правниот факултет „Јустинијан Први“ на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што дипломирал, магистрирал и докторирал. Тој, исто така, има магистрирано на програмата за европски студии на Универзитетот во Бон, а има остварено и студиски престој на Универзитетот во Флорида. Наумовски беше заменик-претседател на Владата задолжен за европски прашања (2009-2011), и амбасадор во Соединетите Американски Држави (2014-2018).

Полемика

УДК: 341.171(4-672ЕУ:497)

32(497.2):341.171(4-672ЕУ:497.7)

Васко Наумовски

ПРОЦЕСИТЕ НА (ДЕ) СТАБИЛИЗАЦИЈА НА БАЛКАНОТ НИЗ ПРИЗМАТА НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

63

ВОВЕД

Одбележувајќи 70 години од потпишувањето на Договорот од Париз¹, со кој е основана Европската заедница за јаглен и челик, во 2021 година процесот на европска интеграција не ги живее своите најдобри денови, особено не на Балканот. Внатрешните функционални недоследности во Унијата, забавеното темпо на работа (делумно предизвикано и од здравствената и од економската криза), зајакнувањето на националните наспроти супранационалните интереси, како и јасно изразениот недостаток на лидерство значително ја изменија агендата на приоритети, при што вообичаена „жртва“ е процесот на проширување.

Истовремено, во поширокиот контекст на односите со своето соседство, ЕУ е соочена со безбедносна криза на своите граници, ситуација чијашто ескалација би ја исправила Унијата со можеби најголемиот безбедносен предизвик од нејзиното основање. Руско-украинските превирања² несомнено предизвикуваат загриженост кај повеќе држави членки на ЕУ, особено оние што директно се граничат со една од овие две, потенцијално завојувани страни. Долготрајните тензии секако се надополнети и со енергетските аспекти на односите со Руската федерација, како и безбедносните кризи во повеќе критични точки на руските граници со некои нејзини соседи.³ Амбициите на ЕУ, со цел да стане влијателен глобален актер, ќе мора да бидат засновани на нејзината способност да ги решава кризите во своето непосредно опкружување.

Истовремено, на Балканот не може да се регистрира видлив напредок во приближувањето кон ЕУ на државите од регионот. Во однос на тековните преговори за членство, после двегодишна пауза, на крајот на 2021 година Србија отвори пет нови поглавја (од кои четири се од т.н. четврт кластер, согласно со новата методологија), а има затворено само две поглавја (после осум години преговори). Црна Гора, пак, влегувајќи во десеттата година од преговорите, има затворено само три поглавја. Споредено со циклусот на проширување со државите од централна и источна Европа (2004/07 година) се забележува драстична разлика во времетраењето на преговорите, што од своја страна предизвикува и намалување на мотивацијата, ентузијазмот и посветеноста на реформите потребни за исполнување на критериумите за членство.

1 Потпишан на 18.04.1951 година во Париз, а стапи на сила на 23.07.1952 година, со кој е основана Европската заедница за јаглен и челик.

2 Од март 2021 година започнуваат серија на безбедносни инциденти на територијата на Украина под контрола на про-руските вооружени групи, како и на границата меѓу Русија и Украина, придружени со воено разместување на трупи од двете страни на границата, и интензивни дипломатски активности со цел намалување на тензиите.

3 Во средината на ноември 2021 година кризата меѓу Ерменија и Азербејџан повторно ескалираше (иако краткотрајно), во јануари 2022 година избувја повеќедневни протести во Казахстан (што резултираше со десетици жртви), а се усложни и внатрешно-политичката криза во Грузија (со можни импликации и врз односите со Русија).

Состојбите во Босна и Херцеговина, како и во Косово, не навестуваат конечна стабилизација на овие две општества. Имено, радикализацијата на реториката на раководството на српскиот ентитет во БиХ⁴, доведувањето во прашање на одржливоста на федерацијата, како и застојот во дијалогот Белград-Приштина, ги намалуваат изгледите за напредок во приближувањето на овие држави кон ЕУ. Своевидната „трка во вооружувањето“ во регионот⁵ исто така ги нагласува безбедносните аспекти на односите во регионот, што ја потврдува потребата од привлекување на фокусот на ЕУ.

Кај државите што се во очекување на почеток на преговорите, на македонскиот и албанскиот евроинтеграциски процес, и во 2021 година немаше никаков напредок во статусот. Доколку во 2019 застојот беше резултат на потребата за реформа на методологијата за преговори⁶, во 2020 и 2021 почетокот на преговорите е условен од решавање на билатералниот македонско-бугарски проблем. Бугарија го користи своето право на вето во момент кој е неповолен за проширувањето, дополнително поттикната и од внатрешно-политичките случувања. И после три изборни циклуси⁷, крвката владејачка коалиција⁸ е исправена пред предизвикот за создавање заеднички став околу спорот, знаејќи дека дел од владините коалициони партнери имаат тврди националистички позиции кон ова прашање. Од другата страна, парламентарното мнозинство што ја одржува македонската влада⁹ во голема мера зависи од почетокот на преговорите, имајќи предвид дека токму европската перспектива беше причина за одржување и зголемување на парламентарното мнозинство.

Отсуството на јасен напредок во овој правец ќе го зголеми внатрешниот притисок од коалиционите партнери, но и од опозицијата и од пошироката јавност, со што политичката ситуација дополнително би се проблематизирала. Во суштина, одложувањето на почетокот на преговорите оди во прилог на политичка дестабилизацијата на државата, и натамошно намалување на поддршката за членство во ЕУ, како и во корист на надворешните актери кои се спротивставуваат на проширувањето на Унијата.

4 Во повеќе наврати лидерот на босанските Срби, Милорад Додик, најави дека еможен распад на федерацијата (како и дека тој ќе се залага за „мирен распад“), обновување на армијата на српскиот ентитет и бојкот на заедничките институции.

5 Србија донесе одлука за набавка на 30 воени хеликоптери во 2022 и 2023 година, а ја поддржа и домашната воена индустрија со 145 милиони евра; Хрватска набавува 12 воени авиони од француско производство; Унгарија исто така набави 20 нови воени хеликоптери; а Бугарија, пак, донесе одлука за набавка на осум воени авиони „Ф-16“.

6 Во октомври 2019 година Франција ја истакна потребата за реформа на методологијата за преговори, пред да даде согласност за одлуката за почеток на преговорите, а некои држави членки се спротивставиле на почетокот на преговорите со Албанија заради потребата од натамошни реформи во оваа држава.

7 Парламентарни избори во Бугарија се одржаа на 4 април, 11 јули и 14 ноември 2021 година, при што новата влада беше избрана на 13 декември 2021 година.

8 Бугарската влада ја сочинуваат четири политички партии: „Продолжуваме со промената“, „Демократска Бугарија“, „Има таков народ“ и Бугарската социјалистичка партија.

9 Владата ја сочинуваат четири партии/коалиции: СДСМ, ДУИ и „Алтернатива“, формирана после превирања во Собранието, каде што партијата „Алтернатива“ беше дел од најавено ново мнозинство, а потоа стана дел од постоечкото.

Дали и колку политичката стабилизација на бугарската политичка сцена може да придонесе за затворање на билатералниот спор, што ќе значи и намалување на потенцијалот за создавање нов, долготраен „замрзнат“ конфликт на Балканот? Влијанијата од надворешни актери не се туѓи ниту во бугарското општество, имајќи ги предвид долгогодишните традиции на соработка со држави кои се надвор од ЕУ и НАТО, и структури карактеристични за режими од минатото, и истите имаат свој удел и во политичките случувања¹⁰, но и во академската заедница, медиумите, дури и во бугарските црковни кругови¹¹. Овој феномен е видлив и при формирањето на новиот состав на бугарската влада¹². После три парламентарни изборни циклуси во една година, формирањето на новата влада не е без ризици - четирите политички партии немаат целосно усогласени позиции за многу прашања, а особено во поглед на отворените прашања со нашата држава. Барањето на една општоприфатлива позиција од сите коалициони партнери резултираше со став кој значи „задржување на постоечката позиција, но и нејзино надградување“. Еден од предизвиците на новиот бугарски премиер ќе биде токму обединувањето на коалиционите партнери во процесот на адаптирање на нивната позиција, со цел да се создаде атмосфера во која Бугарија ќе се откаже од користење на правото на вето.

Почетните позиции на новата бугарска влада беа проследени со поумерени и конструктивни изјави, што би требало да се потврди во пракса во наредните месеци. Бугарија предложи создавање на работни групи¹³, преку кои би требало да се реализира потенцијалот на добрососедството, ставајќи ја расправата за историските теми во втор план. Доколку работата на новите работни групи се одвива во добра волја, ќе може да имаме подобрување на атмосферата во билатералните односи. Проширувањето на темите за кои се разговара ќе отворат можност за напредок, за разлика од сегашната ситуација во која доминираат историските теми. Дадената временска рамка од најмногу шест месеци може да биде прифатлива доколку се искористи за нов, искрен пристап, а не како алиби за ново одложување на решението.

Добрососедството и пријателството би требало да се конкретизираат преку проекти од економијата, трговијата, инфраструктурата, културата и други области кои не се оптоварени со разликите својствени за историските дискусии. Најпосле, суштината на критериумите за членство во ЕУ е во исполнување на европските стандарди

¹⁰ На пример, поранешниот потпретседател на бугарската влада и министер за одбрана, како и долгогодишен претседател на партијата ВМРО-БНД, Красимир Каракачанов, е регистриран соработник на бугарските тајни служби, под псевдонимите „Дончо“ и „Иван“, токму за прашањето на „про-македонски национализам“; повеќе во „Регистар на соработниците на Државната сигурност и разузнавачките служби“: <https://agentibg.com/index.php/bg/2014-02-18-16-00-28/177-2014-12-12-13-49-48>

¹¹ "Bugariski episkopi kao tajni komunisticki agenti", Deutsche Welle, <https://www.dw.com/hr/hr/bugarski-episkopi-ka0-komunisti%C4%8Dki-tajni-agenti/av-17512904>.

¹² „Бугарија: Теодора Генчовска го наполнила кабинетот со агенти на тајната служба“, <https://nezavisen.mk/bugarija-teodora-genchovska-ko-go-napolnila-kabinetot-so-bivshi-agenti-na-tajната-sluzhba/>

¹³ Најавено е дека работните групи се однесуваат на областите на: економија, инфраструктура, евро-интеграции, култура и историски прашања.

во повеќе области¹⁴, а не во историски спорови, кои најчесто се несфатливи и за најголем број од државите членки на ЕУ.

Европската унија, од своја страна, се чини дека нема одговор на состојбите во кои една држава членка го користи правото на вето поради билатерален спор со држава кандидат. Претходно воспоставените преседани на блокади на проширувањето¹⁵ резултираат со рушење на кредибилитетот и на самиот процес, но и на Европската Унија. Дополнително, јавното мислење и поддршката за проширувањето во ЕУ не е на високо ниво, што ги обесхрабрува решителните потези на европските лидери за прием на нови членки. Делумно, во некои од државите членки негативниот став кон проширувањето е последица и на ефектите од бегалско-мигрантската криза во изминатите години, при што приемот на нови членки се асоцира со нови мигрантски движења.

Кога се работи за заштитата на заедничките европски вредности, пак, се чини дека тие се промовираат повеќе од државите кандидати, отколку во некои од државите членки, каде што пак доминираат националните интереси. Самите преговори за проширување се најсилниот поттик за реформи и европеизација, што пак ќе значи и доближување до трајна стабилизација на регионот, и оневозможување нови конфликти меѓу државите и народите на овие простори.

Реформите насочени кон исполнување на критериумите за членство можат и треба да бидат продолжени и без почеток на преговорите, но сепак, мотивацијата за тој процес, неговиот квалитет, како и резултатите од него, ќе бидат несомнено на различно ниво доколку се спроведуваат во рамките на преговарачкиот процес. Исто така, приемот на државите од регионот во ЕУ е во интерес и на државите од истиот регион кои веќе се членки на Унијата. Односно, нивниот вистински национален интерес е да имаат соседи кои се дел од истата Унија, во опкружување без конфликти, а својата позиција да ја искористат за регионално лидерство и поддршка на проширувањето.

Внатрешната политичка ситуација кај нас е исто така фактор кој влијае на разврската на целата состојба. Одговорот на позитивните сигнали од Софија треба да биде проследен со соодветни одговори и од Скопје, знаејќи дека можната добивка од решавањето на спорот би била поголема за државата којашто е кандидат, а не за онаа којашто веќе е внатре во Унијата. Изборот на нова влада, иако со доминација на истите политички партии, отвора можност за нова епизода во приодот кон спорот со Бугарија, но и кон односите со опозицијата и останатите општествени процеси.

¹⁴ Критериумите за членство, познати како „Критериуми од Копенхаген“, усвоени во јуни 1993 година, се однесуваат на исполнување на политичките критериуми, економските критериуми, како и на усогласување на законодавството.

¹⁵ Грчко-македонскиот спор, како и билатералните спорови меѓу Словенија и Хрватска, Кипар и Турција и други.

Почетокот на преговорите за членство се чини дека е еден од клучните фактори за одржување на актуелното парламентарно мнозинство и доколку не се постигне напредок на тоа поле, ќе јакне притисокот и од внатре, од самите коалициони партнери, но и од опозицијата и пошироката јавност. Оттаму, влогот за владата во преговорите со Бугарија е значителен, и суштински не само за реализација на нејзината програма, туку и за нејзиното опстојување.

Во 2022 година претстојат и неколку изборни циклуси чиешто резултати ќе имаат влијание во регионалните случувања. Прашањето за проширувањето на ЕУ веројатно нема да доминира во кампањата за претседателските избори во Франција, која претседава со Советот на ЕУ токму во првата половина од годината, но ќе оневозможи решителни потези од страна на оваа држава во поглед на самиот процес. Најавите за европски самит посветен на Балканот на крајот на претседавањето, потврдуваат дека Франција ќе се посвети на проширувањето после одржувањето на изборите. Парламентарните избори во Унгарија, Словенија и Србија исто така ќе се одржат во првата половина од годината и евентуалните промени на лидерствата таму можат да имаат влијание врз разврската на некои прашања поврзани во проширувањето, но и врз односите на регионот со ЕУ, и нејзината соработка на поширок план.

Преговорите за членство за државите што преговараат или ќе преговараат за следниот циклус за влез во ЕУ во голема мера се разликуваат од преговорите што се воде со државите од Централна и Источна Европа. Имено, различните гео-политички аспекти, економската димензија, а и променетата методологија се само дел од факторите кои влијаат врз овој процес. Може да се очекува дека за разлика од минатите циклуси, преговорите сега би траеле и повеќе од десет години, што значително ги менува мотивацијата, ентузијазмот и поддршката кај јавното мислење во државите кандидати. Доколку целта што треба да се оствари е подалеку - расположението за спроведување на непопуларни реформи и компромиси е помало.

Оттаму, со цел да се поправи нарушениот кредибилитет на самиот процес, но и на Унијата, препорачливо е да се разгледаат и алтернативни начини за забрзување на процесот, или негово адаптирање, со што државите и нивните граѓани ќе останат фокусирани на европеизацијата на нивните општества. Меѓу инструментите кои можат да бидат корисни се зголемување на претпристапната помош (особено нејзината компонента за прекугранична соработка), интензивирање на академската размена, широка поддршка за реформските процеси во критичните области (владеење на правото, борба против корупцијата, заштита на животната средина и др.), како и определување предлог-временска рамка за водење на самите преговори (колку и да е таа флексибилна).

Декларативните заложби за т.н. европска вокација на балканските држави одамна не се доволни да се одржи поддршката за влез во ЕУ меѓу граѓаните во регионот. Слично како и следењето на реформите кај државите кандидати, потребата за видливи и конкретни резултати е нужна и од страната на ЕУ, со цел потврда на определбата за вклучување на сите држави од Балканот во ЕУ.

КРАТКИ БИОГРАФИИ



Тања Каракамишева-Јовановска

е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, на катедрата по Уставно право и политички систем. Својата докторска диплома ја стекнала на Правниот факултет во Љубљана, Република Словенија, во 2002 година, додека магистерската диплома ја стекнала во 1997 година, на Правниот факултет во Скопје. Досега има работено како експерт на голем број проекти организирани од страна на ГТЗ, ОБСЕ, УНДП, ЕУ, Советот на Европа и други. Во периодот 2008-2012 година била номинирана за заменик-член, а од 2016 до 2020 година за член на Венецијанската комисија при Советот на Европа. Во 2014 година била номинирана за член во Програмскиот комитет за конфигурацијата „Европа во менување на светот – инклузивно, иновативно и рефлексивно општество“, кој работи во рамките на Европската комисија за програмата Хоризонт 2020, како и национална контакт-точка за оваа конфигурација. Во февруари 2014 година е избрана за најдобар научник на УКИМ за 2013 година. Автор е на повеќе од 250 труда објавени во домашни и во странски списанија, годишници, зборници и слично. Има учествувано на повеќе од 20 релевантни меѓународни научни проекти и на повеќе од 50 семинари и меѓународни конференции организирани низ светот, со свои трудови или студии. Автор е на десет универзитетски учебници, три научнопопуларни книги и на пет монографии.



Александар Спасеновски

е вонреден професор на катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“. Негов посебен интерес се политичките партии и интересовни групи и современите политички системи. Спасеновски докторирал на тема што се однесува на уставноправниот статус на религиите и на слободата на вероисповест. Александар бил избран за пратеник во македонскиот парламент во 2006, 2008 и во 2011 година, а од 1999 до 2006 година бил и стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“. Е-пошта: a.spasenovski@pf.ukim.edu.mk

Изворна научна статија

УДК: 341.171(4-672ЕУ):323.1

341.171(4-672ЕУ):342.4

Тања Каракамишева-Јовановска
Александар Спасеновски

ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ИДЕНТИТЕТИТЕ (УСТАВНА/НАЦИОНАЛНА НАСПРОТИ ЕВРОПСКА ДИМЕНЗИЈА)

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

63

Вовед

Прашањата од национално и уставно значење често пати предизвикуваат различни дилеми, состојби, интерпретации, контроверзи во рамките на Европската Унија (ЕУ) поради што, во рамките на научниот дискурс, постојано се наметнува потребата од нивно дообјаснување и допрецизирање.

Актуелноста и живоста на овие прашања се важни не само од аспект на институциите на Унијата и земјите членки, туку и за земјите кандидатки за членство во ЕУ. Прашањата дали и колку уставниот и националниот идентитет на земјите членки на Унијата можат да влијаат на квалитетот на функционирањето на ЕУ и во кој степен имаат капацитет да направат суштински поместувања на нејзините столбови биле привлечни во минатото, но и денес.

Факт е дека ниту еден основачки договор на ЕУ до сега не го споменува поимот „уставен идентитет“, туку сите го користат терминот „национален идентитет“. Но, од друга страна, Уставот како највисок правен акт во една земја, освен правните, политичките и институционалните елементи на системот, ги содржи и елементите на историскиот континуум во развојот на нацијата и државата, социјалните, економските, политичките, правните, културните и други основни вредности кои, пак, исто така се дел од националниот идентитет. Факт е дека уставните судови на неколку земји членки на ЕУ, колку тоа и да не им се допаѓа на европските институции, го развиваат и дооформуваат концептот на уставниот идентитет во своите односи со Унијата.

При тоа, во досегашната практика се диференцирани три модела, два правни приода и еден комуникациски канал за детектирање на уставниот идентитет во Унијата. Трите модела се движат од модел на конфронтација со правото на ЕУ, модел на конфронтирачки индивидуален пристап, до модел на соработка со вградениот идентитет. Двата правни приода се дијаметрално спротивни и се движат од ЕУ пријателски пристап до ЕУ антагонистички пристап, додека во однос на комуникацискиот канал, најважно место зазема постапката пред Судот на правдата на ЕУ за решавање на претходни прашања (preliminary ruling procedure).

Уставната теорија е вистинско богатство на различни мислења, позиции и концепти кои ја детерминираат суштината и значењето на терминот уставен идентитет. Во ЕУ, но и во одделни земји членки на Унијата, често пати во смисла на синоним, уставниот идентитет се разгледува и како идентитет на Уставот. Поврзаноста на овие концепти е од аспект на позицијата што уставниот идентитет на една држава во основа го има, а кој значи институционализиран и колективен политички идентитет на државата со кој сите граѓани кои живеат во неа се идентификуваат или се поврзуваат со него. Имајќи ги предвид различните стојалишта што постојат

на релација национален и уставен идентитет на ниво на земји членки на ЕУ, од една, и на ниво на институции и правни акти на ЕУ, од друга страна, се наметнува потребата од подлабинска анализа на линиите и елементите што ги поврзуваат, односно разидуваат овие категории во европскиот научен и практичен дискурс.

Главната хипотеза на трудот е да се истражат разликите, но и сличностите што постојат во објаснувањето на категориите уставен и национален идентитет во земјите членки на ЕУ, во најголем дел низ призмата на работата на уставните судови, и институциите на ЕУ, посебно антиципирајќи ја праксата на Судот на правдата на ЕУ.

Хипотезата на трудот има цел креирање заедничка стартна основа од која би требало да се тргне при решавањето на спорните процеси на релација национално-ЕУ ниво кои сè повеќе се актуализираат во последно време. Аргументацијата на прашањата во трудот е изнесена преку анализа, најнапред на општите идентитетски поими и прашања, движејќи се кон посебните и често пати спорни аспекти на уставниот и националниот идентитет во рамките на ЕУ. Трудот има цел да констатира дека заштитата на уставниот идентитет на земјите членки на ЕУ не треба да ги загрозува единството и интегритетот на правото на ЕУ, ниту на самата Унија, туку ја засилува срцевината на нејзината актуелна конфигурација. Различните ставови на националните уставни судови околу прашањата за уставниот и националниот идентитет треба да бидат разгледувани низ отворен дијалог и позитивна соработка меѓу земјите членки и Унијата, посебно во случаи кога постојат контроверзни мислења и ставови за некои сегменти, со цел пронаоѓање заеднички прифатливи решенија кои би биле од полза на Унијата, но и во насока на натамошно негување на уставните вредности на нејзините земји членки.

УСТАВЕН ИДЕНТИТЕТ – ПОЧЕТОЦИ, РАЗВОЈ, СУШТИНА, КОНТИНУИТЕТ

Од уставно-правен аспект, уставниот идентитет¹ се разгледува како самоидентификациски елемент на колективниот идентитет како конститутивен фактор (на граѓаните, нацијата, народот) споменат во Уставот. Во одреден историски период од развојот на државата, народот (народниот суверенитет) и

¹ Види: Roberto Toniatti, *Sovereignty Lost, Constitutional Identity Regained*, in *National Constitutional Identity and European Integration*, Alejandro Saiz Arnaiz & Carina Alcobero Llivinia Eds., 2013.

Полскиот Уставен трибунал смета дека концептот на уставен идентитет е еквивалент или многу близок со концептот на национален идентитет. Концептот во себе ги вклучува традициите и културното богатство на државата, црпејќи ја сопствената интерпретација не само од член 4(2) од Договорот на ЕУ, туку и од Преамбулата на Договорот каде една од назначените цели на Унијата е продлабочување на солидарноста меѓу народите во Унијата преку почитување на нивната историја, култура и традиции. Во овој контекст, согласно со мислењето на полскиот Уставен трибунал „идејата за потврдување на нечиј национален идентитет преку солидарноста со другите нации, а не против нив, ја конституира главната аксиолошка основа на ЕУ“.

Види: Case K 32/09, Pol. Const. Trib., Nov. 24, 2010.

нацијата (националниот суверенитет) биле дефинирани како уставотворна власт практикувана директно, преку референдум и други облици на директна демократија или индиректно, преку избори. Различното дефинирање на конститутивниот фактор во државата било во зависност и од другите идентитети на индивидуално или на колективно ниво - културниот, социјалниот, историскиот, религискиот идентитет и другите идентитети.

Поимот „уставен идентитет“ е директно поврзан со демократијата, односно со концептот на граѓанскиот идентитет.²

Уставниот идентитет привлекол големо внимание уште во античкиот период во делата на Аристотел и Платон³, но и подоцна во делата на Хобс, Жан Жак Русо, Калвин чишто трудови нашле своја рефлексива во работата на Bruce Ackerman, Ran Hirschl, Gary Jeffrey Jacobsohn, Mark Tushnet, Heinz Klug, Erik H. Erikson, Michael Rosenfeld, John E. Finn и многу други автори.

„Уставниот идентитет може да се појави во различни форми, може постојано да еволуира како резултат на континуираниот процес на супстанцијални општествени промени“.⁴ Така, според американскиот експерт Rosenfeld, „уставниот идентитет е во суштина натпреварувачки концепт, имајќи предвид дека не постои договор околу неговото значење, или на што тој конкретно се однесува. Концепциите за уставниот идентитет можат да се најдат во, на пример, уставните одредби за системите на организација на власта (дали е воспоставен парламентарен, претседателски или мешовит систем, дали станува збор за република или федерална држава), до одредбите кои ја објаснуваат релацијата меѓу уставот и културата во која тој функционира, како и во релацијата меѓу идентитетот на уставот и другите релевантни идентитети, како што се националниот, религискиот или идеолошкиот идентитет“.⁵

Уставниот идентитет значи уставно дефиниран идентитет. И додека некои автори сметаат дека Уставот е рефлексива на колективните верувања, позиции, ставови и вредности оформувани низ историјата на една нација како резултат на делувањето на нејзината култура и традиција во државата, што значи дека Уставот е признание

2 Види: Clarissa Rile Hayward, Democracy's Identity Problem: Is "Constitutional Patriotism" the Answer?, http://polisci.wustl.edu/files/polisci/imce/democracys_identity_problem_compact.pdf.

3 Во третата книга на Аристотел „Политика“, авторот прашал: „На кој принцип ние можеме да кажеме дека државата го задржува идентитетот, или спротивно на тоа, дека го изгубила својот идентитет и станала поинаква држава?. Неговиот одговор барал да се направи разлика меѓу физичкиот идентитет на државата од нејзиниот реален идентитет. Така, според Аристотел, „Идентитетот на полисот (градот-држава) не е конституиран од неговите сидови“. Наместо тоа, идентитетот на полисот е утврден во неговиот устав. Види повеќе детали во: <http://www.iep.utm.edu/aris-pol/#H9>.

4 Види: Michel Rosenfeld, "Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity", in *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy*, ed. Michel Rosenfeld (Durham: Duke University Press), 1994, (стр.8).

5 Види: Rosenfeld, M., Constitutional Identity, in: M. Rosenfeld and A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, (стр. 756).

на пред-егзистентноста на идентитетите⁶, други сметале дека Уставот, културата и идентитетите се во меѓусебна корелација, односно влијаат едни врз други како резултат на директната поврзаност на нивните различни социјални аспекти. Ова практично значи дека Уставот е признание и основа за креација на новите идентитети. Мнозинството од авторите се согласни дека уставниот идентитет е, всушност, составен од елементи кои го креираат политичкиот идентитет на заедницата, како што се: граѓанската свесност за потребата да се има специфичен идентитет, чувството за припаѓање кон специфичната заедница, идентификација со вредностите на специфичниот политички систем, чувството на заеднички интерес и благосостојба на граѓаните и слично. Оттука, се вели дека уставниот идентитет може да се разгледува од формален и од неформален аспект.⁷

Формалниот аспект по дефиниција е поврзан со граѓаните како директни носители на суверенитетот кои едновременно се и носители на уставниот идентитет. Неформалниот аспект (когнитивниот и афективниот) на уставниот идентитет се објаснува преку вредностите и верувањата на граѓаните во конкретната држава, кои делат ист идентитет.

Има една интересна идеја што се среќава во речиси сите теории за уставен идентитет, а која смета дека Уставот не треба да се разгледува само како историско-правен документ чијашто смисла на постоење е дефинирање на правно-политичката структура на државата, туку Уставот треба да се разгледува како поширок систем на вредности, како посебен систем составен од комбинација на правни односи меѓу граѓаните и политичките институции и како континуиран политички натпревар на идеи, вредности и извори.⁸

Или, како што Mark Tushnet експлицитно констатирал: „Уставниот поредок (или режим) е разумен и стабилен збир на институции преку кои се носат фундаменталните национални одлуки, како и принципи врз кои се засновани овие одлуки“.⁹

Секако, уставниот идентитет е директно поврзан со идејата за уставниот поредок, како и со прашањата што се однесуваат на разликите и на конфликтите кои можат да направат промени во системот. Неговата идеја за уставниот поредок е дека тој

6 Види: Hegel, G.W. Friedrich, in Arato, Andrew, *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers), 2000, (стр.169).

7 Види: Gary Jeffrey Jacobsohn, *Constitutional Identity*, Michel Rosenfeld, *Constitutional Identity*, in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2010, p.756–76, како и во: Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community*, 2010. <https://www.routledge.com/The-Identity-of-the-Constitutional-Subject-Selfhood-Citizenship-Culture/Rosenfeld/p/book/9780415949743>. <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2760&content=tir>. Rosenfeld, поставил поедноставни прашања од оние наведени погоре, наведувајќи дека „уставниот идентитет мора да даде одговор на три најважни прашања: Кому се однесува Уставот, што треба да обезбеди Уставот и на крај, како Уставот може да се оправда.

8 Види: Heinz Klug, “Constitutional Identity and Change”, *Volume 47, Issue 1 Book Review Issue, Tulsa Law Review* 41, Article 5, (2011).

9 Види: Mark Tushnet, *The New Constitutional Order 1*, Princeton: Princeton University Press, 2003, <http://www.gvpt.umd.edu/lpbr/subpages/reviews/tushnet-mark.htm>.

е „доминантен збир на институции и принципи“ преку кои треба да се разберат уставните промени, преку процесите на постојани конструкции и трансформации. Клучот на неговиот концепт за уставен поредок (како и за уставниот идентитет) е во „идејата дека уставниот поредок претставува комбинација на институции и на принципи (вредности)“.¹⁰

ЗА НАЦИОНАЛНИОТ ИДЕНТИТЕТ - КОНЦЕПТИ И ВИДУВАЊА

Во рамките на современата политичка филозофија националниот идентитет се разгледува преку два најизразени концепта. Според првиот, националниот идентитет е збир на индивидуални верувања на луѓето кои имаат заеднички корени, историја, култура, традиција, со еден збор, луѓе со ист етничитет. Овој поим првенствено бил поставен во делата на Max Weber и Walker Connor.¹¹

Вториот концепт го разгледува националниот идентитет како поширок поим антиципиран преку принципот на националното самоопределување и самоидентификување. Анализата на овој концепт е направена во делата на David Miller, Kai Nielsen, Yael Tamir и други.¹²

Независно од применетите концепти се смета дека националниот идентитет е изграден врз збирот на индивидуални чувства на граѓаните за нивното заедничко припаѓање во една нација. Да се биде член на една нација е суштинска димензија на пошироката социјално-психолошка теорија за социјалниот идентитет дефиниран како индивидуална свесност за припаѓање на луѓето во одредена група и психолошко чувство за групна поврзаност.¹³

Ова значи дека националниот идентитет во поширока смисла на зборот ги зема предвид и социолошките аспекти на индивидуалните чувства на граѓаните за припаѓање во одредена нација, чувството за поширока приврзаност на луѓето кон одредена национална група во културолошка, историска, јазична, верска смисла на зборот.

¹⁰ Неговата концепција исто така ја вклучува и идејата дека водечките принципи на уставните поредоци се рефлексирани не само во правните и во филозофските принципи артикулирани во судските мислења, туку и во законите и политиките усвоени и објавени од страна на законодавните тела и извршните власти. Така, тој ги дефинира Пораката за Унијата на Franklin D. Roosevelt од 1944 година, Законот за граѓанските права од 1964 година, Законот за избирачките права од 1965 година и политиката за здравствена заштита како „водечки принципи на програмата New Deal-Great Society која преовладуваше во уставниот поредок на САД во периодот од 1930 до 1980 година“. Види: Tushnet, supra note 4, at 1.

¹¹ Види: Omar Dabbour, National Identity: An Argument for the Strict Definition, Public Affairs Quarterly, Vol. 16, No. 1, January 2002, (стр. 17-19).

¹² Исто, (стр.17).

¹³ Постојат различни сфаќања за терминот „идентитет“. Види: Huddy, L, Khatib, N, American patriotism, national identity, and political involvement. American Journal of Political Science 51(1), 2007, (стр. 63-77). Терминот „национален идентитет“ индицира дека граѓаните имаат индивидуално и колективно чувство на припаѓање кон нивната нација.

Во контекстот на ЕУ сè уште гласно се поставува прашањето во која мера приказните за националниот идентитет се компатибилни со европските интеграции и со хибридизацијата на идентитетот што членството во Унијата го повлекува со себе.¹⁴

Концептот на националниот идентитет се разгледува различно од концептот на создавање или менување на уставот каде е вrameна уставната дефиниција, но и содржината на правото на нациите. Во Западна Европа, националниот идентитет е изграден врз принципот на демосот, додека во традицијата на земјите од Југоисточна Европа тој се гради преку културниот идентитет, заснован врз етносот. Овие два принципа се дел од уставите на државите во Западна и Југоисточна Европа при што националниот идентитет се одредува како колективен идентитет на конститутивниот субјект што претпоставува вредности и консензус присутни во моментот на драфтирањето на уставот. Иако уставниот и националниот идентитет не се синоними, факт е дека тие се причинско-последично поврзани еден со друг.

Националниот идентитет е вграден во Уставот уште во моментот на неговото пишување. Така, во преамбулата на Уставот се содржани сите историски настани, случувања и околности важни за конституентот, додека во содржината на уставот се вградени сите најважни сврзни ткива на националниот идентитет. Токму затоа се вели дека националниот идентитет е основа за формулирање на уставниот идентитет.

Уставниот идентитет поради интегративната функција на уставот не треба да биде само генерално прифатен, туку и самиот конститутивен народ, односно нација мора да се идентификува со него без разлика на различностите што постојат во општеството. Токму од оваа причина, уставните текстови во мултинационалните, мултиетничките општества користат различни алатки за врамување на различните идентитети. Уставниот идентитет има цел да го дефинира и да го засили националниот идентитет на конституентот.

¹⁴ Интересни се размислувањата на Нојман кој учествувал во преговорите за оформување на норвешкиот национален идентитет, односно во процесот на институционализацијата на односот меѓу Норвешка и ЕУ. Во текот на преговорите се искристализирало прашањето во која мера приказните за националното „јас“ се компатибилни со институционалните интеграции и со хибридизацијата на идентитетот што членството во ЕУ го повлекува со себе. Обидите да се примени плуралистичката политика ја загубиле битката против националистичката политика во Норвешка. Поопширно види: J.B.Neumann, Uпотреbe drugog, "Istok" u formiranju evropskog identiteta, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2011, (стр. 237).

Почитувањето на посебноста, но едновременно и поврзаноста на националниот и на уставниот идентитет на земјите членки во ЕУ, во изминатите години стана многу важно прашање за натамошниот развој на европскиот конституционализам.¹⁵

Многу трудови од познати правни теоретичари и судии се напишани на оваа тема. Пристапот во проучувањето на ова прашање е различен зависно од тоа дали темата се разгледува од концептуален или од филозофски пристап,¹⁶ од пристап заснован на правото на ЕУ, или пристап што произлегува од анализата на „прецедентното право“ на неколку уставни судови на земјите членки на ЕУ.

Како што видовме, концепциите за уставниот идентитет се главно од натпреварувачки карактер и меѓу нив не постои општоприфатен договор за неговото значење. Додека едни концепции акцентот го ставаат на актуелните карактеристики и одредби на Уставот, на пример, каков систем на организација на власта е утврден во Уставот, каков е обликот на внатрешното уредување на државата (федерален, конфедерален или републикански), како се разгледува односот меѓу Уставот и културата во земјата, односот меѓу уставниот идентитет и идентитетот на создавањето на Уставот, други концепции акцентот го ставаат на идентитетот на различните уставни модели, идентитетот на создавањето на Уставот, идентитетот создаден преку уставните толкувања и слично.

Трети концепции уставниот идентитет го разгледуваат преку идентитетот содржан во супранационалните устави. И покрај различните приоди во анализата се чини дека доминантен е пристапот на легалната концептуализација заснована на регионалната европска јуриспруденција и доктрина.

Уставниот идентитет во правна смисла на зборот се разгледува како „идентитет на Уставот“. Овие два поима се сметаат за синоними. Иако има дилеми зошто е воопшто потребен идентитет на Уставот и како Уставот може да има идентитет, одговорот на ова прашање се наоѓа во социо-психолошкото значење на идентитетот и во суштината и улогата на Уставот како највисок правен акт во

¹⁵ За првпат терминот „национален идентитет“ е внесен во Договорот од Матрихт, Treaty on European Union (Maastricht text), July 29, 1992, 1992 O.J. (C 191) 1. Во член F (1) од Договорот се утврдува обврска за почитување на националниот идентитет на земјите-членки од страна на Унијата. Подоцна овој член бил заменет со член 6 (3) од Договорот од Амстердам, (Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, 1997, O.J. (C 340) кој потоа го отвори патот на формулирање на член 4(2) од Договорот од Лисабон (Article 4(2) TEU of the Lisbon Treaty in 2009), што е сега во употреба (Consolidated Version of the Treaty on European Union art. 4(2), 2010 O.J. (C 83). „Националниот идентитет“ како генерален принцип бил воведен во правото на ЕУ во 1992 година со Договорот од Матрихт. Во член F (1) се вели: „Унијата ќе ги почитува националните идентитети на своите земји членки чиишто системи на владеење се засновани врз принципите на демократија“. Оваа клаузула подоцна била ревидирана со Договорот од Амстердам од 1997 година преку отстранување на вториот дел од реченицата: „Унијата ќе ги почитува националните идентитети на своите земји членки“. Последната измена не изврши само пренумерирање на членовите од Договорот на ЕУ, туку ја утврди постојната форма на член 4(2) кој гласи: „Унијата ќе ја почитува еднаквоста на земјите членки пред договорите, како и нивните национални идентитети инхерентни со нивните фундаментални структури, политички и уставни, инклузивни во регионалната и локалната самоуправа. Ќе ги почитува нивните суштински државни функции, преку обезбедување на територијалниот интегритет на државата, одржување на правото и поредокот и обезбедување на националната безбедност. Националната безбедност останува во целост одговорност на секоја земја членка на Унијата“.

¹⁶ Види: Appadurai, A., *Modernity at large: Cultural dimensions in globalization*, University of Minnesota Press, 1997.

уставната демократија. Со оглед на фактот дека самиот поим „идентитет“ има културолошко, социолошко, психолошко, политичко значење, и поимот „уставен идентитет“ се разгледува низ повеќедимензионална призма.

Можеме да извлечеме и соодветен заклучок дека уставниот идентитет во една земја не е резултат само на содржината на постојните уставни одредби, туку и на судската јуриспруденција доминантна во времето на пишувањето на Уставот, но и подоцна, при евентуално изготвување на уставните амандмани. Треба да се напомене дека уставниот идентитет и националниот идентитет поинаку се анализираат во национален, а поинаку во контекст на ЕУ и европската интеграција.

Додека уставниот идентитет во национални услови се разгледува низ призмата на трите споменати концепции, уставниот идентитет во контекст на ЕУ ги зема предвид само оние членови од националниот Устав што се во контекст на правото на ЕУ.¹⁷ Или според јуриспруденцијата на уставниот суд на Унгарија станува збор за идентитет што се „конфронтира со правниот модел на ЕУ“. Од друга страна, пак, според јуриспруденцијата на италијанскиот Уставен суд станува збор за „кооперативен модел“, модел на соработка кој претходно има дефиниран вграден уставен идентитет.

ЕУ И НАЦИОНАЛНИОТ/УСТАВНИОТ ИДЕНТИТЕТ НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ – ПРАВНИ ФАКТИ VS ПРАВНИ ТОЛКУВАЊА

Денес содржината на „идентитетот на Уставот“ на конкретна земја членка на ЕУ најчесто се заштитува преку моделот на активен и кооперативен дијалог што се води меѓу супранационалните судови и националните уставни судови.

Друг понеприфатлив начин е преку демонстрирање изразена уникатност на содржината на националниот уставен идентитет на една наспроти другите земји членки. Прашањето за уставниот идентитет е тема од големо значење за современата уставна демократија. Неговата легална концептуализација од перспектива на европската интеграција е сè уште недоволно анализирана. Се забележува поистоветување на уставниот и/или националниот идентитет преку различните толкувања на член 4(2) од Договорот на ЕУ.

Иако споменатиот член е дециден и се однесува на националниот идентитет на земјите членки, се забележува негово различно толкување од страна на уставните судови на Унгарија, Германија, Шпанија, Полска и Италија.

¹⁷ Види: Nick W. Barber, "Legal Pluralism and the European Union", European Law Journal 12, 2006, (стр.306).

Како што веќе споменавме, формално правно, уставниот идентитет не е дел од член 4(2) од Договорот на ЕУ. Од друга страна, и националните устави на земјите членки на ЕУ не содржат стриктна уставна одредба што го дефинира уставниот идентитет.¹⁸ Овој поим најчесто е производ на уставното толкување на националните уставни судови со цел утврдување прецизни граници меѓу националниот Устав, од една, и примената на правото на ЕУ во домашните правни системи, од друга страна.

Во овој контекст секако е важна и позицијата на Судот на правдата на ЕУ. Член 4(2) од Договорот е активен од 2009 година кога Договорот од Лисабон стапи на сила, иако прашањето на националниот идентитет е содржано уште во Договорот од Мастрихт. Иако во член 4(2) од Договорот на ЕУ не се содржани вредностите што го чинат националниот идентитет, факт е дека спектарот на вредности не е ограничен и дека секоја земја членка на ЕУ има право да одлучи кои вредности се важни за неа за да влезат во содржината на овој принцип. Земјите членки на ЕУ многу често се потпираат на овој член, посебно во случаи поврзани со заштитата на националниот официјален јазик, или на пример, потребата од укинување на благородништвото во Австрија за кои токму Судот на правдата на ЕУ ја нагласил потребата од почитување на „националниот идентитет“.

Најнапред накусо ќе се осврнеме на ставот на Уставниот суд на Германија, Унгарија, Италија и Полска¹⁹ во врска со уставниот идентитет, а потоа ќе преминеме на праксата на Судот на правдата на ЕУ.²⁰

Поимот „идентитет на Уставот“ за првпат е споменат од страна на сојузниот Уставен суд на Германија во одлуката поврзана со Договорот од Лисабон, иако Судот не дал негов конкретен опис.²¹

¹⁸ Сепак, во уставната практика на четири земји членки на ЕУ, настаната како резултат на активизмот на уставните судови, се споменува поимот „уставен идентитет“. Концептот на уставниот идентитет на Германија бил споменат за првпат во 1928 година во теориите на Карл Шмит и Карл Билфингер во насока на оправдување на границите на уставните амандмани на Вајмарскиот Устав. Под германски режим била повторно обновена правната доктрина во однос на уставниот идентитет која била употребена од страна на Уставниот суд верус правото на ЕУ.

¹⁹ Терминот „уставен идентитет“ не е дефиниран во Уставот на Полска, туку бил развиен и надграден од страна на Уставниот трибунал. Уставниот идентитет прерасна нормативно и дескриптивно во концепт на Полската уставна јуриспруденција. Трибуналот го употреби концептот на уставниот идентитет да ги утврди границите на надлежностите кои се споделени со ЕУ, како и да ги означи аксиолошките сличности, еквиваленти или конвергенции меѓу ЕУ и полскиот правен поредок.

²⁰ „Согласно со трите држави кои веќе го имаат развиено и применето правниот термин „уставен идентитет“ во ЕУ, постојат три модела (Германскиот модел на конфронтација со моделот на правото на ЕУ (Lisbon decision, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE 2/08), OMT reference decision, BVerfG, 14 January 2014, 2 BvR 2728/137), Италијанскиот модел на соработка со вградениот модел на идентитет (decision n 24/2017 of the ICC8), и Унгарскиот конфронтирачки индивидуалистички модел (22/2016 (XII.5) Decision of the HCC, Dissenting Opinion to 23/2015 (VII.7) Decision of the HCC), два става (EU-friendly and antagonistic), три правни процедури (против ЕУ и меѓународното право на човековите права и уставните амандмани), и еден комуникациски канал (постапката на прелиминарната процедура) каде може да се идентификува кој „уставен идентитет“ има правно значење. Терминот уставен идентитет реферира на „идентитет на Уставот“. (BVerfG, 2009, Judgment of the Second Senate, paragraphs 208). Цитирано според: Tímea Drinóczi, “The identity of the constitution and constitutional identity Opening up a discourse between the Global South and Global North”, https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictionario/archivo_de_contenidos/Documents/lurisDictionario_21/iu21_05.p.

²¹ Види: Lisbon decision, BVerfG, Judgment of the Second Senate of 30 June 2009, 2 BvE, 5. „In this respect, the guarantee of national constitutional identity under constitutional and under Union law go hand in hand in the European legal area“. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/01/rs20140114_2bvr272813en.html. Види исто: Hector Lopez Bofill, *What is not Constitutional Pluralism in the EU: National Constitutional Identity in the German Lisbon Decision, in National Constitutional Identity and European Integration*, (стр.221–242), во: Alejandro Saiz Arnaiz & Carina Alcobero Llivina eds., 2013.

„Идентитетот на Уставот“ како поим се разликува од „идентитетот на Сојузна Република Германија“, кој, пак, практично се изедначува со суверенитетот на државата. Уставниот суд на Германија („BVerfG“) има констатирано дека содржината на уставниот идентитет на Германија е во член 23(1)²², во третата реченица - ЕУ клаузула - и во член 79(3), членот посветен на „вечните клаузули“ (eternity clauses) од германскиот Устав. Со создавањето на ЕУ освен очигледното укинување на суверената германска државност, германскиот Уставен суд потврдил само неколку конкретни надлежности што припаѓаат на националната суверена власт и на суверениот народ. Тие надлежности се поврзани со „eternity clauses“ каде е опишан „идентитетот на Уставот на С.Р. Германија“.

Интересно е да се напомене дека во прелиминарната референца на одлуката од 2014 година поврзана со Outright Monetary Transactions („ОМТ“), Уставниот суд на Германија потврдил дека и покрај потребата од негова согласност со правото на ЕУ, Судот има право да ја оценува истата од аспект на почитување на идентитетот на Уставот. Според Судот, демократијата како составен елемент на идентитетот на Уставот и на националниот идентитет на Германија ќе биде повредена ако парламентот се откаже од буџетската автономија. Уставниот суд потсетил дека Судот на правдата на ЕУ (CJEU) е должен да обезбеди пропорционална заштита на националниот идентитет.

Во контекст на судската конзистентност кон наведениот став е и неговата одлука во однос на примената на European Arrest Warrant („ЕАВ“). Да потсетиме дека токму германскиот Уставен суд не дозволи примена на налогот со образложение дека тој значи повреда на човековото достоинство.²³ Детална анализа за важноста на „идентитетот на Уставот на Германија“ Уставниот суд направил во 2016 година кога испитал дали уставните принципи содржани во член 79(3), заедно со оние од член 1 и член 20 од Германскиот Устав, можат да бидат повредени со трансферот на суверената власт од германскиот парламент во институциите на ЕУ.

Слична ваква анализа има направено и унгарскиот Уставен суд во 2016 година, а во контекст на владината политика за неodobрување квота за прием на мигранти што како правна обврска стигна од официјален Брисел.²⁴ Во Унгарија се одржал и референдум за ова прашање чии резултати биле политички толкувани како волја

22 Член 23: [European Union - Protection of basic rights - Principle of subsidiarity] • Regional group(s) 1. With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law. To this end the Federation may transfer sovereign powers by a law with the consent of the Bundesrat. The establishment of the European Union, as well as changes in its treaty foundations and comparable regulations that amend or supplement this Basic Law, or make such amendments or supplements possible, shall be subject to paragraphs (2) and (3) of Article 79. https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014.pdf?lang=en.

23 Види: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/constitutional-identity-in-europe-the-identity-of-the-constitution-a-regional-approach/83D8D1737788756FEF098CF9485D7B1C%20-%20f26>.

24 Council Decision 2015/1601 of September 22, 2015, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN.

на мнозинството граѓани во Унгарија кое се противи на приемот на мигранти во нивната земја. Властите на Унгарија соодветно ја адресирале ваквата волја во уставен амандман кој не бил прифатен со потребното 2/3 мнозинство пратеници во унгарскиот парламент.

Веднаш по неуспешниот обид со уставен амандман да се спречи прифаќање на квотата на мигранти се јавил Уставниот суд на Унгарија кој ги испитал можните повреди на други фундаментални права, освен човековото достоинство, за кое се изјаснил и германскиот Уставен суд. Во други фундаментални права Судот ги внел суверенитетот на Унгарија, или унгарското право на самоидентификација засновано на историскиот устав (Hungary's self-identity based on its historical constitution).

Со одлука на Судот било констатирано дека Унгарија е должна да ги почитува неприкосновените и неотуѓивите фундаментални права на граѓаните како примарна обврска. Оваа обврска е задолжително применлива не само во случаите од внатрешниот правен промет, туку и за сите прашања што заеднички се извршуваат со ЕУ институциите или со другите земји членки. Унгарскиот Уставен суд утврдил две прецизни граници при извршувањето на доделените и споделените надлежности со ЕУ.

Првата граница е неповредливоста на суверенитетот на Унгарија и втората е неповредливоста на уставниот идентитет на државата. Уставниот суд сметал дека Судот на правдата на ЕУ треба да го заштити уставниот идентитет на земјите членки врз принципите на континуирана соработка, заемна почит и еднаквост на земјите членки на ЕУ.

Уставниот суд на Унгарија се има изјаснето за уставниот идентитет како фундаментална вредност истоветна со уставниот идентитет на Унгарија што значи подлабок концепт од оној на германскиот Уставен суд. Интересно е да се напомене дека во Унгарија не е утврдена исцрпна листа на вредности што влегуваат во уставниот идентитет на земјата, но сепак како генерални вредности се споменуваат: правата и слободите на граѓаните, поделбата на власта, републиканскиот карактер на државата, почитувањето на автономијата на јавното право, слободата на вероисповед, начелото на законитост, парламентаризмот, еднаквоста на сите пред законот, почитување на независноста на судската власт и почитувањето на правата на националните малцинства кои живеат во Унгарија. Овие вредности се практично универзално прифатени уставни вредности.²⁵

25 Види: Tímea Drinóczy, Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach, German Law Journal, Vol. 21, Issue 2, Published online by Cambridge University Press: 10 February, 2020, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/constitutional-identity-in-europe-the-identity-of-the-constitution-a-regional-approach/83D8D1737788756FEF-098CF9485D7B1C>.

Италијанскиот Уставен суд, за првпат, го употребил терминот уставен идентитет во одлуката бр. 24 од 2017 година кога побарал од Судот на правдата на ЕУ да објасни дали неговото постапување во случајот *Taricco* ги оставил националните судови со овластување да не ги почитуваат домашните правни норми дури и до степен на непочитување на фундаменталниот принцип содржан во Уставот, принципот на законитост.

Италијанскиот Уставен суд и порано во 2014 година имал заземено став дека е забранета ретроактивна примена на институтот застареност на делата иако застареноста во Италија е дел од материјалното кривично право.

Уставниот суд зазел стојалиште дека правилото утврдено во член 325 од Договорот на ЕУ (TFEU) е применливо само во случај кога тоа е во согласност со уставниот идентитет на земјата членка при што проценката за таквата усогласеност паѓа во надлежност на националниот орган.²⁶

Освен во случајот на Литванија за заштита на својот официјален јазик, случајот со Австрија за укинување на благородништвото²⁷, а во контекст на заштита на републиканскиот идентитет, Судот на правдата на ЕУ е познат и со други примери на случаи каде застанал во одбрана на националниот идентитет на земјите членки. Станува збор за случајот на Шпанија за одбрана на системот на организацијата на власта на централно, регионално и локално ниво²⁸, случајот на Италија за утврдување правила за пристап до конкретни професии, како и случајот на Словачка за заштита на државноста и суверенитетот.

Во 2004 година во врска со Уставниот договор на ЕУ, шпанскиот Уставен суд нагласил дека шпанската држава, поконкретно шпанската нација го задржува правото на суверенитет, и дека државната суверена власт може да биде ограничена само ако правото на ЕУ е компатибилно со нејзините фундаментални национални основи, а тоа е идентитетот на Уставот на Шпанија. Оваа доктрина подоцна била потврдена во случајот *Melloni*.²⁹

²⁶ Во одлуката *Taricco II judgment*, Судот на правдата на ЕУ не го користел терминот „идентитет“, туку согласно со правото на ЕУ попријателскиот јазик и пристап на италијанскиот Уставен суд кој призна дека начелото *nullum crimen and nulla poena* е дел од заедничката уставна традиција на земјите членки.

²⁷ Во случајот *Sayn-Wittgenstein*, Судот на правдата на ЕУ го прифатил тврдењето на австрискиот Уставен суд дека правото на укинување на благородништвото има цел заштита на уставниот републикански идентитет. Судот на правдата на ЕУ се согласил дека законот за укинување на благородништвото претставува фундаментална одлука во полза на формалната еднаквост на сите граѓани пред законот.

²⁸ Декларација на шпанскиот Уставен суд 1/2004, 13 December 2004, paras 37, 47, 50 и 58.

²⁹ Судот на правдата на ЕУ сметал дека Шпанија нема да може да направи екстрадиција на г. Мелони под услов неговата осуденост да биде отворена на ревизија бидејќи тоа би го компромитирал принципот на примарност и ефективност на правото на ЕУ.
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134203&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=234017>.

Аналогна линија на расудување се следи и во практиката на другите источно-европски уставни судови. Така, нагласувајќи го суверенитетот на Република Чешка и прикажувајќи ги земјите членки на ЕУ како „господари на Договорите“ чешкиот Уставен суд констатирал дека „материјалната суштина“ на Уставот има предност пред правото на ЕУ.³⁰ Оваа констатација им дава засилена моќ на уставните судови да ја ценат компатибилноста на правото на ЕУ со националниот/уставниот идентитет.

Во оваа смисла и полскиот Уставен трибунал со одлуката од 2010 година, во врска со Европскиот налог за апсење, ја портретира ЕУ како меѓународна организација на суверени држави, нагласувајќи дека моќта што произлегува од полскиот уставен идентитет не може да биде доделена, пренесена или отуѓена на Унијата.³¹

Вредно за споменување е дека и британскиот Врховен суд отворено зборувал за вредноста на уставниот идентитет на Обединетото кралство. Ставот на овој суд се засновал на концептот дека националниот суверенитет останува на државата, односно на британскиот парламент.

Сумирано, ставовите на националните судови ја формулираат доктрината на уставниот идентитет заснована врз принципот на државниот суверенитет. Од друга страна, националниот идентитет содржан во член 4(2) од Договорот како контраст треба да се разгледува како степенување на основните принципи за кои ЕУ како мултинационална политичка заедница мора да покаже почит. Тука секако спаѓа уставниот идентитет на нациите.

И покрај релативно малата судска пракса по однос на ова прашање, Судот на правдата на ЕУ се чини го прифаќа ставот дека уставниот идентитет е дел од тестот на пропорционалноста, или како што Werner Vandenberghe вели „колку прашањето е поблиску до суштината на уставниот идентитет на земјите членки толку маргината за дискреција ќе биде поголема“.³²

Би сакале да нагласиме дека двата термина „уставен идентитет“ и „национален идентитет“ реферираат на иста обврска кон институциите на ЕУ, а тоа е обврска за почитување на срцевината на уставните вредности на секоја земја членка одделно. Од друга страна, факт е дека пристапот на Судот на правдата на ЕУ и националните судови во врска со ова прашање е различен.

³⁰ Позицијата на чешкиот Уставен суд е поотворен кон правото на ЕУ, но сепак има одредени сличности со германското толкување. Судот го признал принципот на конформистичкото толкување на ЕУ на уставното право, но само во случај на конфликт меѓу правото на ЕУ и чешкиот Устав - посебно во делот на неговата материјална срцевина, кога таа треба да преовлада. Идентификацијата на „материјалната срцевина“ на Уставот на Чешка доаѓа на преден план не само во однос на почитувањето на правото на ЕУ, туку и во делот на внатрешниот форум при декларирањето на неуставност со уставни амандмани. Види: <https://europeanlawblog.eu/2012/03/04/primacy-and-the-czech-constitutional-court/>

³¹ Види: <http://www.europeanrights.eu/public/sentenze/Polonia-24novembre2010.pdf> (стр.22-23).

³² Види: W Vandenberghe, *François-Xavier Millet. L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres. [The EU and the constitutional identity of the Member States]*, 12 ICON (2014), (стр. 503).

При тоа терминот „национален идентитет“ од член 4(2) од Договорот на ЕУ се применува со цел да се утврди дали преземените акции на институциите на ЕУ се легитимни, додека терминот „уставен идентитет“ така како што е утврден во судската јуриспруденција на највисоките национални или уставните судови има цел одбрана на националниот устав и националната уставност. Во уставната теорија се среќаваат обиди³³ за поврзување на двата концепта во еден - национален уставен идентитет.

Покрај споменатите, и во други земји членки на ЕУ прашањето на уставниот идентитет го задржува вниманието во теоријата и во судската пракса, и тоа не смее да се запостави или негира. Во оваа смисла посебно би го потенцирале размислувањето на *François-Xavier Millet*³⁴ според кого францускиот уставен идентитет не се заснова само на принципите содржани во текстот на Уставот, туку содржи елементи поврзани со културните и историските околности кои се дел од државата. Оттука, националниот идентитет се смета за дел од уставниот идентитет, и обратно.

Уставниот идентитет изворно произлегува од минатото, но едновременно содржи обврски и кон иднината. Елементите на уставниот идентитет не се еднаш засекогаш утврдени, тие еволуираат, се развиваат и во случајот со Франција, тие се дел од француската уставна традиција. Овој термин нема своја основа во јуриспруденцијата на францускиот Државен совет, како во веќе споменатите земји членки, но истиот е дел од правната литература во која постојат академски обиди да се објаснат принципите инхерентни за уставниот идентитет на Франција.

³³ Станува збор за анализа направена во 2013 година во која неколку автори, па дури и самите уредници на текстот, го употребуваат симбиотичниот концепт „национален уставен идентитет“. Според Toniatti уставниот идентитет е „трансформирана употреба на суверенитетот“. Според Claes, пак, овој термин е во „блиска поврзаност со концептите на суверенитет, независност и национална демократија“, додека според Bofill овој термин претставува примарен извор на политичкиот легитимитет. Преземено од публикацијата: National Constitutional Identity and European Integration, Alejandro Saiz Arnaiz & Carina Alcoberro Livina eds., 2013, intersentia.com/en/national-constitutional-identity-and-european-integration.html, (стр. 75).

³⁴ Види, исто, W Vandenbruwaene, *François-Xavier Millet*.

СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕУ И ИДЕНТИТЕТИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА УНИЈАТА

Во европската уставна пракса и теорија е вообичаено употребата на термините „национален идентитет“³⁵ и „уставен идентитет“ да се разгледуваат во заемна поврзаност.

Од една страна, неколку генерални застапници (General Advocates)³⁶ на Судот на правдата на ЕУ го примениле концептот уставен идентитет со цел да се исцрта што е заштитено со член 4(2) од Договорот за ЕУ, иако прецизно кажано, тој член се однесува на националниот идентитет на земјите членки на ЕУ, инхерентен за нивните фундаментални структури.

Иако поистоветувањето, поврзаноста на овие два концепта не е засновано на ниту една теорија за правна интерпретација, сепак треба да се констатира дека обврската произлезена од Договорот на ЕУ за почитување на националните идентитети на земјите членки се заснова на одредени нормативни претпоставки.

Најнапред, како што е веќе погоре елаборирано, тоа се тврдењата на неколку национални уставни судови дека правото на ЕУ мора да биде во согласност со уставниот идентитет на земјата членка за да може да биде применето во домашниот правен поредок. Обврската на ЕУ да обрне внимание на националниот идентитет се заснова на грижата на Унијата за достоинствен третман на земјите членки во мултинационалната политичка заедница, додека преокупираноста на националните уставни судови со уставниот идентитет се заснова на конкретниот концепт за заштита на суверенитетот. Со други зборови, барањата за едновремено почитување на националниот и на уставниот идентитет на земјите членки на ЕУ произлегуваат од различни теоретски наративи.

Се смета дека креаторите на Договорот имале подобри причини да го наведат барањето за почитување на националните идентитети на земјите членки отколку на државните суверенитети или нивните уставни идентитети. Договорот се фокусира на националниот идентитет. Во отсуство на теорија на суверенитет со која и ЕУ и земјите членки би можеле да се согласат, сосема е сигурно да се очекува дека секоја

35 Некои правни автори го објаснуваат „националниот идентитет“ како општ принцип на правото на ЕУ кој произлегува од јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ и е заснован на јасна правна позиција. Член 4(2) од Договорот на ЕУ вели дека Унијата ќе ги почитува сите најважни државни функции, како територијалниот интегритет на државата, задржување на правото и на поредокот и заштита на националната безбедност. Листата на вредности покриени со принципот на националниот идентитет е отворена и земјите членки можат да одлучат кои вредности ќе бидат заштитени преку нивниот национален идентитет. Судот на правдата на ЕУ го оценува само значењето на националниот идентитет, согласно со правото на ЕУ. Види: Marek Rzotkiewicz, "National Identity as a General Principle of EU Law and Its Impact on the Obligation to Recover State Aid", https://www.researchgate.net/publication/323972802_National_Identity_as_a_General_Principle_of_EU_Law_and_Its_Impact_on_the_Obligation_to_Recover_State_Aid.

36 На пример, Мигуел Мадуро. <http://robertgrzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/12/Maduro-JUDICIAL-ADJUDICATION-IN-A-CON-TEXT-of-constitutional-Pluralism.pdf>

референца во Договорот што би се однесувала на суверенитетот би претставувала нов извор на тензија или конфликт во Унијата.

Во оваа смисла, ЕУ е различна од САД каде во Уставот на САД има споделен наратив за суверенитетот кој е широко прифатен. Имено, во федералниот Устав трајно се дели суверенитетот меѓу нацијата и федералните држави. Треба да се каже дека и во САД договорот меѓу ривалските теории за суверенитетот околу локацијата на суверенитетот не дошол преку ноќ.

За жал, во ЕУ не постојат сигнали дека би се појавила заедничка европска теорија за суверенитетот и покрај бројните вредни обиди на експертите да развијат таква теорија. Наспроти ова, како што беше веќе изнесено погоре, националните уставни судови постојано се навраќаат на реториката на уставниот идентитет заснована на тврдењето за државниот суверенитет, додека Судот на правдата на ЕУ не се откажува од идејата дека Унијата, исто така, има суверен статус. Како реакција на конфликтот што постои меѓу правните мислења во ЕУ и земјите членки, во европската правна теорија треба да се развие нов пристап способен да го приспособи/омекне ривалскиот суверенитет меѓу ЕУ и земјите членки.

Давајќи му намерно фокус на суверенитетот во ЕУ, Договорот на ЕУ фокусот на националниот идентитет го става како атрактивна алтернатива. Практично, член 4(2) од Договорот на ЕУ го спречува обидот уставните судови или Судот на правдата на ЕУ да се потпрат на сопствениот суверенитет, но и на тврдите ставови за супрематијата. Со други зборови, со овој член требало да се спречи доминација на стратегијата на губитници и развој на “zero-sum-game” со што би се олеснила работата на судските тела на двете нивоа да ја прифатат оваа одредба од Договорот, па дури и да ја свртат идентитетската клаузула како инструмент на судскиот дијалог.

Трета причина за фаворизирање на пристапот на националниот идентитет над пристапот на државниот суверенитет во договорите, исто како и во САД, е во појавата на размислувањата дека ексклузивните сфери на суверената власт што коегзистираат на национално и на државно ниво постепено опаѓаат. Според зборовите на Robert Schütze моделот на дуален федерализам бил напуштен во 20-от век и заменет со моделот на кооперативен федерализам.

Според видувањето на Schütze, кооперативниот федерализам е исто така соодветна уставна теорија за Европа. Во ЕУ државната ексклузивна сфера на моќ прогресивно се намалува при што двете нивоа на власти засилено соработуваат во сферите на споделената власт. Принципот на супсидијарност запишан во член 5(3) од

Договорот на ЕУ може да се смета за уставно решение за намалување на тензиите и зајакнување на духот на соработката меѓу Унијата и земјите членки.³⁷

Правен факт е дека принципот „национален идентитет“ не е дефиниран во ниту еден основачки договор на ЕУ, во ниту една регулатива или друг правен пропис на Унијата. Токму затоа се смета дека тој е резултат на јуриспруденцијата на ЕУ. Судот на правдата има развиено релативно автономно мислење за неговата суштина.³⁸

Во случајот Sayn-Wittgenstein³⁹ за прв пат е цитиран член 4, став 2 од Договорот на ЕУ а во контекст на односот меѓу примарното право (во случајот член 21 од Договорот) и националното право (во случајот австрискиот Закон за укинување на благородништвото), од друга страна. Во овој случај, клучно прашање било дали одлуката на австриските власти за промена на презимињата на австриските државјани кои живеат во Германија според Законот за укинување на благородништвото од “Fürstin von Sayn-Wittgenstein” (“Princess of Sayn-Wittgenstein”) во “Sayn-Wittgenstein” е спротивна на член 21 од Договорот на ЕУ, имајќи предвид дека, според Австриската влада, овие законски одредби биле во насока на заштита на уставниот идентитет на Република Австрија. Според Судот на правдата на ЕУ, мерките кои ја ограничуваат фундаменталната слобода можат да бидат оправдани на ниво на јавна политика само ако се неопходни за заштита на интересите и само во случај кога овие цели не можат да се обезбедат со помалку рестриктивни мерки. Според Судот, во контекст на Австриската уставна историја, Законот за укинување на благородништвото, како елемент на националниот идентитет, може да биде земен предвид кога ќе се постигне рамнотежа помеѓу легитимните интереси на земјата и правото на слободно движење на луѓето признати со правото на ЕУ. Во оваа смисла, Судот на правдата на ЕУ ја интерпретирал уставната основа на законот како елемент на Австриската јавна политика при што нагласил дека „концептот на јавната политика како оправдување за отстапувањето од фундаменталната слобода мора да се интерпретира стриктно, со цел нејзиниот обем да не може да

37 Член 5, став 3 од Договорот гласи: „Според принципот на субсидијарност областите кои не потпаѓаат во рамките на нејзината ексклузивна надлежност, Унијата може да делува само ако целите на предложените акции не можат да бидат постигнати од страна на земјите членки, како на централно ниво, така и на регионално, односно локално ниво, туку можат да бидат поефикасни ако активностите се спроведат на ниво на Унијата“.

38 C-473/93 *Commission v. Luxembourg*, ECLI:EU:C:1996:263, para. 36. Во овој случај, Судот на правдата на ЕУ ги одбил аргументите засновани на принципот поради диспропорционалноста на националните мерки кои се во прашање. *Maduro in Michaniki*, C-213/07, ECLI:EU:C:2008:544, para. 31; C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, ECLI:EU:C:2010:806, para. 83 and 92; C-391/09 *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291, para. 86; C-51/08 *Commission v. Luxembourg*, ECLI:EU:C:2011:336, para. 124; C-393/10 *O'Brien*, ECLI:EU:C:2012:110, para. 49; C-202/11 *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, para. 26; C-58/13 and C-59/13 *Torresi*, ECLI:EU:C:2014:2088, para. 56-59. Во случајот *Torresi*, Судот на правдата на ЕУ сметал дека член 3 од Директивата 98/543 се однесува само на правото на воспоставување правна пракса во земјите членки на Унијата со цел практикување на професијата адвокат како професионална титула стекната во националниот систем на земјата членка. Оваа одредба не регулира ниту пристап до професијата адвокат, ниту практиката на таа професија, поради што истата не може да влијае на националниот идентитет на земјите членки.

39 Види: *Case C-208/09 Sayn-Wittgenstein* [2010] ECLI:EU:C:2010:806, достапен на: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62009CJ0208&lang1=en&type=TEXT&ance=>

се определи еднострано од секоја земја членка без никаква контрола од страна на институциите на ЕУ⁴⁰.

Судот на правдата ја нагласил важноста на националниот идентитет и во неколку други случаи⁴¹ иако без успех за страните кои се повикале на принципот. И покрај судската пракса, националниот идентитет барем во контекст на ЕУ останува недоволно јасен.⁴²

Експлицитно споменување на член 4, став 2 од Договорот на ЕУ од Судот на правдата има и во случајот *Malgožata Runevič-Vardyn*⁴³, а поврзан со Литванска државјанка како прв апликант која припаѓала на Полското малцинство (со полско име “*Małgorzata*” и презиме “*Runiewicz*”), мажена за Полски државјанин (како втор апликант) која се жалела пред Судот во Литванија откако Одделот за граѓански регистар во Вилнус одбил да изврши промена на нејзиното име согласно со името запишано во нејзиниот извод на раѓање, односно името и презимето “*Malgožata Runevič*” да биде променето во “*Małgorzata Runiewicz*”, наоѓајќи при тоа дека била дискриминирана врз основа на раса, повикувајќи се на член 21 од Договорот за функционирањето на ЕУ и Директивата 2000/43⁴⁴.

Според Литванскиот закон, промените во изводите за статусот на граѓаните мора да бидат направени на јазикот на државата Литванија, односно презимињата, имињата и местото на раѓање мора да бидат напишани на литвански јазик (член 3.282 од Граѓанскиот законик на Литванија). Ова правило било потврдено и од страна на Уставниот суд на Литванија кој потврдил дека личното име и презиме треба да бидат внесени во патната исправа согласно со правилата на официјалниот јазик на земјата со цел да не биде повреден уставниот статус на тој јазик. Во овој случај, Судот на правдата на ЕУ утврдил дека е легитимно за секоја земја членка да обезбеди заштита на својот национален службен јазик со цел одбрана на националното единство и зачувување на општествената кохезија.

При тоа била вреднувана и позицијата на Литванската влада која сметала дека литванскиот јазик претставува уставно богатство на земјата кое го заштитува националниот идентитет, ја засилува интеграцијата на граѓаните и го обезбедува

40 Види: Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, (стр. 1425).

41 C-208/09 *Sayn-Wittgenstein*, para. 83 and 92; C-391/09 *Runevič-Vardyn*, para. 86; C-51/08 *Commission v. Luxembourg*, para. 124; C-393/10 *O'Brien*, para. 49; C-202/11 *Las*, para. 26; C-58/13 and C-59/13 *Torresi*, para. 56–59.

42 Види: Elke Cloots, *National Identity in EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2015, (стр. 127–134).

43 Види: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0391_SUM&from=CS.

44 Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000L0043>

изразувањето на националниот суверенитет, неделивоста на државата и соодветното функционирање на услугите на државните и на локалните власти.⁴⁵

Судот на правдата во случајов се повикал на почитување на член 4, став 2 од Договорот на ЕУ потврдувајќи дека ЕУ треба да го почитува националниот идентитет на своите земји членки, во кој секако е вклучена и заштитата на службениот/официјалниот јазик на Литванија. Исто така, Судот потенцирал дека, согласно со националните правила, ова претставува „леgitимна цел способна да ги оправда ограничувањата на правата поврзани со слободата на движењето и престојот на граѓаните утврдени во член 21 од Договорот за функционирање на ЕУ и може да се земе предвид кога легитимните интереси се „мерат“ наспроти правата утврдени во правото на ЕУ. Мерките со кои се ограничува фундаменталната слобода, согласно со член 21 од ДФЕУ, можат да бидат оправдани само ако тие се неопходни за заштита на интересите со кои треба да се обезбеди сигурност и само ако овие цели не можат да бидат обезбедени со примена на помалку рестриктивни мерки“.⁴⁶

Друг интересен случај што се однесувал на член 4, став 2 од ДЕУ е случајот O'Brien⁴⁷ во кој британското Министерство за правда одбило да му исплати на г. O'Brien (поранешен кралски советник и времен судија во Кралскиот суд) пензија во која ќе биде вкalkулирана *pro rata temporis*, што се исплатува на сите постојани судии со наполнети 65 години возраст. И во овој случај биле отворени неколку важни прашања, како на пример, кој го дефинира концептот на вработени кои имаат склучени договори за вработување или друг вид работен однос и кој одредува дали судиите потпаѓаат под овој концепт.

Судот на правдата на ЕУ нагласил дека земјите членки го дефинираат концептот на вработени кои имаат договори за вработување или имаат заснован друг вид работен однос, при што секоја земја членка самостојно утврдува дали судиите влегуваат или не во таквиот концепт. Второ прашање што било покренато од Судот, согласно со националното право, дали судиите потпаѓаат под категоријата работници кои имаат право да склучуваат договори за вработување или работен однос утврден во Клаузулата 2.1. од Рамковниот договор за скратено работно време.

Според Судот на правдата, Рамковниот договор за скратено работно време мора да се толкува на начин кој би значел дека за остварување на целта да се обезбеди пристап до пензиската шема, националниот закон треба да ја оневозможи

⁴⁵ Види: Anita Blagojević, Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law, EU and Comparative Law Issues and Challenges, file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D1%9A%D0%B0%20%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%B2%D0%B0/Downloads/6529-Article%20Text-20619-1-10-20180315.pdf

⁴⁶ Види, исто, (стр. 22).

⁴⁷ <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0123-judgment.pdf>.

разликата меѓу судиите со полно работно време и судиите со скратено работно време платени на дневна основа, освен ако оваа разлика во третманот е оправдана од објективни причини утврдени од страна на конкретен национален суд.⁴⁸

Судот на правдата на ЕУ, исто така, ѝ одговорил на Латвиската влада (која се вмешала во случајот) дека примената на правото на ЕУ во судството е резултат на фактот што Судот констатирал дека националните идентитети на земјите членки не биле почитувани, спротивно на член 4, став 2 од ДЕУ. Судот понатаму сметал дека апликацијата на судиите кои работат со скратено време и се плаќани со дневници, согласно со Директивата 97/81 и Рамковниот договор за скратено работно време не може да има какви било ефекти врз националниот идентитет, меѓутоа, констатирал понатаму, целта на реакцијата на Судот е да се обезбеди принцип на еднаков третман кон сите судии, како оние кои работат со полно, така и оние кои работат со скратено работно време, односно да се заштитат сите вработени кои работат со скратено работно време од можна дискриминација во однос на вработените со полно работно време. Како што може да се забележи во овој случај, член 4, став 2 од ДФЕУ може да се употреби од страна на различни субјекти, не само од процесните странки, туку и од некои надворешни, интервентни субјекти.

Толкувањето на клаузулата на идентитетот претставува во суштина најперспективна патека по која се движи Судот. Кога содржината на идентитетската клаузула не може да се определи, Судот треба да ја чита согласно со принципите и вредностите содржани во неа. Овие вредности се разликуваат од земја до земја и зависат како од нормативните претпоставки засновани врз доктрината на уставниот идентитет, така и од нивната артикулација од страна на националните уставни судови. Иако член 4, став 2 од ДЕУ не го определува националниот идентитет на земјите членки на ЕУ, од сето погоре наведено може да се заклучи дека неговата содржина е утврдена во релевантните национални уставни одредби, релевантната судска пракса на националните уставни судови и релевантната судска пракса на Судот на правдата на ЕУ.

Погледнат од национална перспектива, уставниот идентитет на земјите членки секогаш како стартна основа го има уставот, или поконкретно, конкретните принципи, вредности и правила содржани во уставите. Посебен акцент е ставен на принципите на државната организација, државниот суверенитет и принципот на демократија, државните симболи, државните цели, заштитата на човековото достоинство, фундаменталните права и владеењето на правото.⁴⁹

⁴⁸ Исто, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2009-0123-judgment.pdf>

⁴⁹ Види: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493046/IPOL-JURI_ET%282014%29493046_EN.pdf.

ЗАКЛУЧОК

Заштитата на националниот идентитет е невозможна мисија без инсистирање да се заштитат неговите уставни специфичности или со други зборови, националниот идентитет е второто лице на уставниот идентитет. Без заштитен уставен идентитет нема целосен национален идентитет на земјата и обратно. Иако ниту еден основачки договор на ЕУ не го споменува уставниот идентитет, тој во едно пошироко аксиолошко значење се пронаоѓа и потврдува во националниот идентитет на секоја земја членка на Унијата. И следи повторно истото прашање поставено погоре во анализата: што е националниот идентитет ако не е дел од уставниот идентитет, и може ли да се зборува за национален идентитет на една земја без истиот делумно или целосно да биде согледан низ призмата на континуитетот на уставниот идентитетски развој на земјата ако се знае дека токму тој уставен развој ги содржи контурите и вредностите на националниот идентитет на земјата?

Од анализата можеме да заклучиме дека поврзаноста на националниот со уставниот идентитет е дел од практиката на уставните судови на земјите членки на ЕУ кои ја фаворизираат таа релација како природен тек од развојот на општеството.

Прашањето на уставниот идентитет се усложнува кога се разгледува низ диоптријата на функционирањето на ЕУ и, во таа смисла, позицијата на Судот на правдата на ЕУ. Иако во член 4(2) од Договорот на ЕУ не се содржани вредностите што го сочинуваат националниот идентитет, факт е дека спектарот на вредности не е ограничен, при што секоја земја членка на ЕУ има право да одлучи кои вредности се важни за неа за да влезат во содржината на овој принцип.

Факт е дека ставовите на националните судови ја формулираат доктрината на уставниот идентитет заснована врз принципот на државниот суверенитет. Од друга страна, националниот идентитет содржан во член 4(2) од Договорот како контраст треба да се разгледува како степенување на основните принципи за кои мултинационалната политичка заедница мора да покаже почит.

Тука, секако, идентитетот на својата уставна национална група е клучен. И покрај релативно малата судска пракса по однос на ова прашање, Судот на правдата на ЕУ се чини го прифаќа ставот дека уставниот идентитет е дел од тестот за субсидијарноста и пропорционалноста (principle of subsidiarity and proportionality) при што колку прашањето е поблиску до суштината на уставниот идентитет на земјите членки толку маргината на дискреција е поголема.

Се чини дека праксата на Судот на правдата на ЕУ која мора да води сметка и за ставовите на уставните судови на земјите членки е клучна за разбирањето на релациите уставен-национален идентитет како за членките на Унијата, така и

за земјите кандидатки за членство во ЕУ. И двата термина „уставен идентитет“ и „национален идентитет“ реферираат на иста обврска кон институциите на ЕУ, а тоа е обврска за почитување на срцевината на уставните вредности на секоја земја членка одделно. Од друга страна, факт е дека пристапот на Судот на правдата на ЕУ и националните судови во врска со ова прашање е различен.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Anita Blagojević, Procedures Regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law, EU and Comparative Law Issues and Challenges,
2. A. B. Wachtel, Stvaranje nacije, razaranje nacije, Književnost I kulturna politika u Jugoslaviji, Stubovi kulture, Beograd, 2001,
3. Alejandro Saiz Arnaiz & Carina Alcoberro Livina eds., National Constitutional Identity and European Integration, 2013, <https://intersentia.com/en/national-constitutional-identity-and-european-integration.html>
4. Appadurai, A., Modernity at large: Cultural dimensions in globalization, University of Minnesota Press, 1997,
5. Clarissa Rile Hayward, Democracy's Identity Problem: Is "Constitutional Patriotism" the Answer? http://polisci.wustl.edu/files/polisci/imce/democracys_identity_problem_compact.pdf
6. Christian Tomuschat, *The Defence of National Identity by the German Constitutional Court*, in NATIONAL CONSTITUTIONAL IDENTITY AND EUROPEAN INTEGRATION 206 (Alejandro Saiz Arnaiz & Carina Alcoberro Llivina eds., 2013)
7. D. Bechev, Constructing South East Europe: The Politics of Regional Identity in the Balkans, RAMSES Working Paper 1/06, European Studies Centre, University of Oxford, Oxford, March 2006,
8. Dorian Jano, From 'Balkanization' to 'Europeanization': The Stages of Western Balkans Complex Transformations, L'Europe en Formation 2008/3-4 (n° 349 - 350), p.55. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2008-3-page-55.htm#>,
9. Elke Cloots, *National Identity in EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2015,
10. J.B.Neumann, Upotrebe drugog, "Istok" u formiranju evropskog identiteta, Sluzbeni glasnik, Beograd, 2011,
11. J. H. H. Weiler, On the power of the Word: Europe's Constitutional Iconography, 3 INT'L J. CONST. L. 173, 184 (2005),
12. Gary Jeffrey Jacobsohn, Constitutional Identity, Michel Rosenfeld, *Constitutional Identity*, in The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, 2010, p.756-76, as well as in: Michel Rosenfeld, The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture and Community, 2010, <https://www.routledge.com/The-Identity-of-the-Constitutional-Subject-Selfhood-Citizenship-Culture/Rosenfeld/p/book/9780415949743> <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2760&content=tlr>.

13. Hegel, G.W. Friedrich, in Arato, Andrew, *Civil Society, Constitution and Legitimacy*, (Maryland: Rowman and Littlefield Publishers), 2000,
14. Heinz Klug, "Constitutional Identity and Change", Volume 47, Issue 1 Book Review Issue, *Tulsa Law Review* 41, Article 5, (2011),
15. Huddy, L, Khatib, N, American patriotism, national identity, and political involvement. *American Journal of Political Science* 51(1), 2007,
16. M. Todorova, "The Balkans: From Discovery to Invention", *Slavic Review*, 53 (2), 1994,
17. M. Uvalic, "Economic Transition in Southeast Europe", *Southeast European and Black Sea Studies*, 3 (1), 2003,
18. Mark Tushnet, *The New Constitutional Order 1*, Princeton: Princeton University Press, 2003, <http://www.gvpt.umd.edu/lpbr/subpages/reviews/tushnet-mark.htm>.
19. Marek Rzotkiewicz, "National Identity as a General Principle of EU Law and Its Impact on the Obligation to Recover State Aid", https://www.researchgate.net/publication/323972802_National_Identity_as_a_General_Principle_of_EU_Law_and_Its_Impact_on_the_Obligation_to_Recover_State_Aid.
20. Michel Rosenfeld, "Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity", in *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy*, ed. Michel Rosenfeld (Durham: Duke University Press), 1994,
21. Michael Rosenfeld, *Constitutional Identity*, in: M. Rosenfeld and A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012,
22. Nick W. Barber, "Legal Pluralism and the European Union", *European Law Journal* 12, 2006,
23. Tanja Karakamisheva-Jovanovska, *Macedonian Constitutional Identity – Lost in Translation or Lost in Transition?*, https://www.academia.edu/8372637/MACEDONIAN_CONSTITUTIONAL_IDENTITY_LOST_IN_TRANSLATION_OR_LOST_IN_TRANSITION.
24. O. Anastasakis & V. Bojicic-Dzelilovic, *Regional Co-operation and European Integration*, The Hellenic Observatory, The European Institute, The London School of Economics and Political Science, London, 2002,
25. Tímea Drinoczi, *Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach*, *German Law Journal* (2020), 21, doi:10.1017/glj.2020.1
26. Yaniv Roznai, *Legisprudence Limitations on Constitutional Amendments? Reflections on The Czech Constitutional Court's Declaration of Unconstitutional Constitutional Act*, 8 *VIENNA J. INT'L CONST. L.* 29, 31 (2014)
27. Zanini, P., *Značenje granice: prirodna, istorijska i duhovna određenja*, Clio, Beograd, 2002,
28. Weinreich, P., Sounderson, W., eds. *Analysing Identity: Cross-Cultural, Societal and Clinical Contexts*. London: Routledge, 2003,

29. Willfried Spohn, National Identities and Collective Memory in an Enlarged Europe, in Collective Memory and European Identity 2, Collective Memory and European Identity 2, (Klaus Eder ed., 2005).

КРАТКА БИОГРАФИЈА



Ирена Рајчиновска Пандева

е вонреден професор и продекан за наука и меѓународна соработка на Правниот факултет „Јустинијан Први“. Таа е раководител на Центарот за право на бегалци и миграции на Факултетот, алумна на програмата Фулбрајт, член на уредувачки одбори на меѓународни списанија, локален координатор на СЕЕРУС мрежата „Етика и политика во европски контекст“ и рецензент во научни списанија во повеќе земји, објавени на повеќе јазици. Таа предава повеќе предмети на додипломски, магистерски и докторски студии на Факултетот. Била визитинг професор на повеќе универзитети, како Универзитетот во Грац, во Варшава, во Виена и други. Учествувала во повеќе проекти од областа на човековите права, антидискриминација, Европска интеграција, ЕУ политики и миграции. Во моментот е координатор на проектот „Правна клиника за бегалско право“, во соработка со мисија на UNHCR во Скопје.

Изворна научна статија

УДК: 327.39(4)

323.1(4)

341.171(4-672ЕУ):327.39(4)

Ирена Рајчиновска Пандева

ЕВРОПСКИОТ ИДЕНТИТЕТ И ПАРАДИГМАТА НА ТВРДИНАТА ЕВРОПА

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

63

„Се вели дека Европа е една третина од целиот свет, а името го носи по Европа, ќерката на Агенор, кралот на Либија. Јупитер ја заведува Европа и ја донел на Крит, а најголемиот дел од земјата го нарекол по неа, Европа... Европа започнува на реката Танај (Дон) и се протега по Северниот Океан до крајот на Шпанија. Источниот и јужниот дел се издигнуваат од морето наречено Понт (Црно Море) и сето тоа се спојува со Големото Море (Средоземното) и завршува со островите на Кадиз (Гибралтар)...“¹

БЕЛЕШКИ ЗА ЕВРОПСКИОТ ИДЕНТИТЕТ

Честопати, Европа се величи како постнационален простор, или простор кој е изграден врз космополитски вредности, наместо врз културно и/или етнички специфични фактори². Всушност, географската Европа отсекогаш морала да се натпреварува со поимите за Европа како културна заедница и во отсуство на заеднички политички структури, додека европската цивилизација би можела да се дефинира само со културни критериуми³. Сепак, современа Европа повеќе се однесува на политичката⁴ отколку на географската денотација на континентот. Таа е всушност политичка конструкција и како што подвлекува Оденарен, мит создаден за да се надминат поделбите и конфликтите од XX век⁵. Вистинската Европа, според него, има огромна културна, јазична и религиска разновидност и никогаш не била обединета согласно со планот за XXI век, од Финска до Португалија и од Ирска до Балканот⁶.

Двоумењето за успехот на европскиот идентитет го делат многумина⁷, а образложението е засновано на сомнежот дали европскиот идентитет е посилен од

- 1 Цитатот е преземен од Norman Davies, *Europe-A History* (London: Pimlico, 1997), 9. За повеќе информации видете R. Barber, *The Penguin Guide to Medieval Europe* (London: Penguin, 1984), 30.
- 2 Marco Antonsich, "The Narration of Europe in 'National' and 'Post-national' Terms: Gauging the Gap between Normative Discourses and People's Views", *European Journal of Social Theory* 11 (4), 2008, 505-522.
- 3 Davies, 9.
- 4 Според Јиска Енгелберт, Изабел Авад и Жако ван Стеркенбург: „Европа“ е политички проект кој идеолошки ја (ре-)продуцира Европа не само во однос на територијата, туку и, веројатно, сè повеќе, во однос на населението поврзано преку неговата „европејност“. Повеќе информации во Jiska Engelbert, Isabel Awad and Jacco van Sterkenburg, "Everyday practices and the (un) making of 'Fortress Europe': Introduction to the special issue", *European Journal of Cultural Studies*, Volume: 22 Issue: 2, 133-143, 2019; <https://doi.org/10.1177/1367549418823055>
- 5 John Van Oudenaren, *Uniting Europe: European Integration and the Post-Cold War World*, (Lanham: Rowan and Littlefield Publishers, 2000), 16.
- 6 Исто.
- 7 На пример, во пресрет на економската/финансиската криза во изминатата деценија, Вестле и Сегати тврдеа дека европскиот идентитет се чини дека е во повлекување. Види во „Воведот“ кај Паоло Сегати и Бетина Вестле. Во *European Identity in the Context of National Identity: Questions of Identity in Sixteen European Countries in the Wake of the Financial Crisis*, edited by Bettina Westle and Paolo Segatti, Oxford University Press, Oxford, 2016. Вајт тврди дека „европскиот идентитет е илузија, а некои би рекле и глупава. Но, тој е измислен за да одговори на вистински проблем, кој ќе опстојува сè додека се настојува Европа да се управува како една“. Види кај Џонатан Вајт, „Заеднички европски идентитет е илузија“. Во *Key Controversies in European Integration. The European Union Series*. Basingstoke, edited by Zimmermann, Hubert and Dür, Andreas, (UK: Palgrave Macmillan, 2012), 103-111. Исто така, види во Sean Carey "Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?", *European Union Politics* 3, no. 4 (December 2002), 387-413. DOI: 10.1177/1465116502003004001.

старите национални идентитети што требаше да ги замени⁸, дали постои можност да се создаде и негува европскиот идентитет врз заедничка историја на Европа имајќи ја предвид блискоста меѓу европските народи⁹, или дали наводното отсуство на европски идентитет и припадност во континентот би имало импликации за иднината на Европа¹⁰.

Слично на тоа, многу други, исто така, тврдат дека европскиот идентитет не ги поместил националните идентитети во ЕУ, туку за значителен дел од граѓаните на ЕУ, европскиот идентитет постои паралелно со националниот идентитет¹¹ и квази-националната концепција на европскиот идентитет може да биде погодна за подемот на демократската политичка унија на Европа¹². Несомнено е дека односот меѓу националната држава и Европската Унија отсекогаш бил двосмислен¹³, но истражувањата покажуваат дека силната поддршка за националниот идентитет не се спротивставува ниту го негира европскиот идентитет, покажувајќи, на тој начин, помала доверба во Европската Унија. Всушност, истражувањата се чини покажуваат дека клучната улога ја има рационалноста, а не идентитетот кога довербата е доведена во прашање¹⁴.

Освен тоа, според Оденарен, европската различност е толку голема што може да ги постави границите на развојот на европскиот идентитет, а главните прашања што ќе останат отворени се поврзани со степенот до кој европскиот идентитет се пројавува и дали постојат географски и културни граници до каде може да се протега еден идентитет¹⁵. Аналогно е тврдењето изнесено од Бесел, кој забележува дека европското општество и европската култура станаа толку кривки и дифузни и во исто време под толку големо влијание од воневропските импулси што веќе не е сигурно на што се однесуваат овие термини¹⁶.

8 Francis Fukuyama, *Identity- Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, (London: Profile Books, 2019).

9 Види во Florian Pichler, "Affection to and Exploitation of Europe: European Identity in the EU", IHS Working Paper, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2005. За повеќе информации види во Burgess, J. P., "What's so European about the European Union? Legitimacy between Institution and Identity", *European Journal of Social Theory* 5(4), 2002, 467-481; G. Delanty, *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, (Houndmills, Basingstoke and Hampshire: Macmillan Press, 1995); B. Stråth, "A European Identity. To the Historical Limits of a Concept", *European Journal of Social Theory* 5(4), 2002, 387-401; E. Harris, "New Forms of Identity in Contemporary Europe", *Perspectives on European Politics and Society* 4(1), 2003, 13-33; J. R. Llobera, "The Concept of Europe as an *Idée-force*", *Critique of Anthropology* 23(2), 2003, 155-74..

10 Thierry Chopin, "Europe and the identity challenge: who are "we"?", *European Issues*, n°466, 19th March 2018, 2.

11 N. Fligstein, A. Polyakova, and W. Sandholtz, "European Integration, Nationalism and European Identity", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, 2012, pp: 106-122. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2011.02230.x

12 Jos De Beus, "Quasi-National European Identity and European Democracy", *Law and Philosophy* 20 (3), 2001, 283 - 311.

13 A. Bakardjieva Engelbrekt, K. Leijon, A. Michalski and L. Oxelheim, "The EU, the Nation-State, and the Perennial Challenge to European Integration". In *The European Union and the Return of the Nation State*, edited by A. Bakardjieva Engelbrekt, K. Leijon, A. Michalski and L. Oxelheim, (Palgrave Macmillan, 2020), 1-27, 4.

14 Hartevelde Elco, Tom van der Meer, and Catherine E De Vries, "In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union", *European Union Politics* 14, no. 4 (December 2013), 542-565, DOI: 10.1177/1465116513491018.

15 Oudenaren, 16.

16 Richard Bessel, "European Society in the Twentieth Century". In *The Oxford History of Modern Europe*, edited by T. C. W. Blanning, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 234-260, 235.

Сепак, вистината е дека вообичаено никој не би се вклучил во дебата за идентитетот доколку тој не влијае на одреден политички дискурс. А европскиот идентитет е високо на агендата со децении, пред сè поради неговата поврзаност со двете најзначајни политики на ЕУ – продлабочување и проширување. Соодветно висок е и интересот за дискурсот за кризата на европскиот идентитет. Некои посочуваат дека оживувањето на популизмот и екстремизмот е силен симптом на кризата на идентитетот што влијае на многу од земјите членки на Европската Унија¹⁷, а други дека и покрај шест децении од почетокот на европскиот проект за „поблиска унија на народите“, заедничката, паневропска свест останува видливо отсутна, што имплицира дека недостатокот на постоечки европски демос во Европската Унија, всушност, значи, Европа без Европејци¹⁸.

Денешната Европа е повторно соочена со дилемата, да ги отвори своите граници за зголемен проток на луѓе, заедно со сите неизвесности што може да ги донесе, или да ги затвори и да се вклучи во одржувањето на европскиот начин на живот. Современата Европа е на крстопат соочена со незгодна ситуација да се затвори, а со тоа можеби да спречи вознемиреност, страв и други потенцијални влијанија врз европските општества, или да се заложи за отворено и хуманитарно општество¹⁹. Како што тврдат некои автори, тврдината Европа е во процес на создавање²⁰! Како што физичките бариери и карактеристики на тврдината стануваат сè повидливи, така нејзините психолошки бариери стануваат сè повозможни, така што може да зборуваме за повторното создавање на европскиот идентитет и под влијание на притисоци (внатрешни и надворешни) и во смисла на периметри. Трудот има цел да придонесе кон тековната дебата за влијанието на мигрантската криза врз европскиот идентитет со означување на главните предизвици и прашања што ги отворија предлагачите и противниците на парадигмата на тврдината Европа.

ГРАНИЦИ, БАРИЕРИ И МЕЃИ

Низ вековите, границите на Европа беа преиспитувани, главно, во однос на нејзината географија и геополитика, и двете поврзани со дилемите вградени во сржта на европскиот идентитет: каде завршува Европа и кои се тие што треба да се сметаат за Европејци?

¹⁷ Chopin, 1.

¹⁸ Mafalda Dâmaso, Luke John Davies, Kuba Jablonowski, Seamus Montgomery, "Acting European: Identity, Belonging and the EU of Tomorrow", FEPS YAN 6th Cycle, June 2019, 7.

¹⁹ A. Junemann, N. Fromm and N. Scherer, "The Kaleidoscope of Migration: Theoretical Perspectives and conceptual Considerations". Во *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, edited by A. Junemann, N. Fromm and N. Scherer, (Wiesbaden: Springer, 2017), 1-11, 1.

²⁰ Исто.

Првата дилема ја прогонува Европа со векови, главно, поврзана со одредени ентитети – како Русија, Турција и други, и е тесно поврзана со втората. Имено, како што тврди Павковиќ, дебатата е за тоа кој се смета за Европеец, а сегашните членки на Европската Унија се претпоставува дека се, без никакво сомневање, Европејци²¹. Затоа, според Павковиќ, она што е доведено во прашање е членството на другите погранични народи во надворешните граници на европскиот идентитет²².

Додека поголемиот дел од контурите на Европа се определуваат со нејзините обемни морски брегови, историчарите тврдат дека разграничувањето на нејзината копнена граница бил долготраен процес²³, особено нејзината источна граница – границата со Азија. Според историјата, идејата дека Европа може и треба да се протега и подалеку од Дон, сè до планините Урал и реката Урал, била промовирана кон крајот на XVIII век и широко прифатена еден век подоцна, како резултат на подемот на Руската империја. Сепак, според Дејвис, идејата беше исто така критикувана во голема мера, особено од аналитичките географи како Рејнолд, кој зборуваше за Русија како географска антитеза на Европа²⁴. Дејвис, исто така, посочува дека падот на руската моќ може да предизвика ревизија што ќе резултира со т.н. „Европа на плима и осека“ чии граници се одливаат и протекуваат²⁵.

Европската историја е исполнета со наративи за војна и мир. Сепак, како никогаш досега, за време на Студената војна границите беа толку видливи, а бариерите, кои разграничуваа два различни дела на континентот, толку постојани²⁶. Парадигмата на Студената војна доминираше во политичкиот простор на континентот бидејќи како што подвлекува Рејнолдс, повоена Европа стана арена на спротивставени идеологии, како и сили²⁷. Со децении, Европа беше поделена на два блока кои беа заглавени во позиции на „одвраќање“ во недоглед²⁸, а новоподигнатиот ѕид во градот Берлин стоеше како најодбивен симбол на поделбата на Европа²⁹. Берлинскиот ѕид беше повеќе од архетипска претстава на политичка граница која одвојува два посебни ентитети и два различни идентитети. Тој беше дел од таканаречената Железна завеса што беше повлечена од Балтикот до Јадранското Море како неприродна одбранбена бариера што ги дели капиталистичкиот Запад и комунистичкиот Исток. Сидот стоеше поставен од 1961 до 1989 година, а неговиот познат граничен премин на таканаречениот контролен пункт Чарли,

21 Pavković A., *Constructing a European Identity: Problems of Supranationalism*. In: *Why Europe? Problems of Culture and Identity*, edited by Andrew J., Crook M., Waller M. (London: Palgrave Macmillan, 2000). https://doi.org/10.1057/9780333983065_10

22 Исто.

23 Davies, 8.

24 Исто.

25 Исто. 9.

26 Reynolds, 282.

27 Исто. 284.

28 Исто. 282.

29 Исто. 301.

стана симбол на високо чуваната бетонска бариера што го делеше не само Берлин, туку и континентот, физички и идеолошки. Контролниот пункт се наоѓаше во американскиот сектор кај Берлинскиот ѕид во Западна Германија. Неговата ексклузивност беше заснована на фактот дека тој беше единствениот премин достапен за оние кои не се Германци и беше истовремено опремен и управуван од американската, британската и француската воена полиција. На некој начин, контролниот пункт Чарли беше олицетворение на една видлива претстава за можен премин преку Сид кој еманираше политичка идеологија³⁰.

Потоа, во 1989 година, Европа доживеа „преродба на историјата“. Имено, според Рејнолдс, 1989 година и промената што ја донесе за континентот ја прават исто толку значајна во европската историја како 1789 година³¹. Ерата на Студената војна заврши со колапс на еден од блоковите и еден од протагонистите и повторно почна да станува значајно да се зборува за Европа како единствен ентитет³².

ЕУ И ЕВРОПСКИОТ ИДЕНТИТЕТ

Според Деланти, Европа е идеја која отсекогаш била во процес на измислување и повторно осмислување, што зависи од притисокот на новите колективни идентитети³³. Европа не е синоним за ЕУ бидејќи Европа се однесува на нешто поголемо од ЕУ³⁴ и како што забележува Савард, Европа како институционален склоп не може да се сведе само на ЕУ³⁵. Понатаму, според Дамасо и други, постои разлика помеѓу ЕУ и европските национални држави, која е квалитативна наместо квантитативна, многу подлабока отколку само причината затоа што ЕУ не ги вклучува сите национални држави кои го сочинуваат европскиот континент³⁶.

На почетокот, проектот за европска интеграција вклучуваше шест земји кои беа лоцирани во компактен регион на северозападна Европа (освен Италија), беа претежно римокатолички (освен Западна Германија и Холандија кои имаа големо протестантско население), сите беа дел од империја на Карло Велики и имаа економска кохерентност³⁷. За неколку децении, оваа каролиншка Европа се зголеми со додавање членки, територии, граѓани, граници, јазици и многу повеќе аспекти на сложениот и комплексен политички, економски и социјален идентитет.

³⁰ Tim Marshall, *The Age of Walls: How Barriers Between Nations are changing our World*, (New York: Scribner, 2018), 15.

³¹ Reynolds, 302.

³² Исто. 302-303.

³³ Delanty, 1.

³⁴ Dâmaso et alia, 8.

³⁵ Michael Saward, Enacting citizenship and democracy in Europe. In *Enacting European Citizenship*, edited by Engin Isin and Michael Saward. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2013), 220-237, 220.

³⁶ Dâmaso et alia, 9.

³⁷ Oudenaren, 15.

Официјалните претставници на Брисел вообичаено ја користеа Европа за да ја означат Заедницата, а подоцна и Унијата, но вознемиреноста и противењето од страна на европските земји кои не се членки, почнаа да се зголемуваат³⁸. Бидејќи интеграцијата продолжи и понатаму, земјите аспиранти, главно од централна и источна Европа, почнаа да го гледаат процесот на членство како билет за нивно целосно прифаќање во „Европа“, која сега се перципира како заедница на вредности, а не како географски израз, и оди многу подалеку од практичните придобивки кои вклучуваат економска соработка, трговија, мир и така натаму³⁹.

Во моментот, еден од главните предизвици за Унијата е како воопшто да се консолидира идентификувањето на европските граѓани со европската интеграција, а особено со институциите и политиките на ЕУ⁴⁰. Некои тврдат дека европската интеграција овозможува процут на различните национални идентитети наместо конвергенција околу единствениот хомоген идентитет на Европската Унија⁴¹. Реално гледано, Унијата е создадена како заедница на вредности што ги споделуваат земјите членки (слобода, еднаквост, демократија, владеење на правото итн.), но земјите членки имаат идентитети, истории и природни граници⁴². Дополнително, ЕУ отелотворува плејада идентитети (јазични, етнички, религиозни, идеолошки итн.) кои може, но вообичаено не се поклопуваат. Значи, процесот на интеграција игра незаменлива улога во митигација на цела низа идентитети. Од тој аспект, Крам е во право кога означува дека улогата на ЕУ како олеснувач за различните сфаќања на колективните идентитети го охрабрува енабилитирањето на ЕУ на секојдневно ниво и зајакнувањето на чувството за банален европеизам, што е клучен аспект на процесот на европска интеграција⁴³.

Спротивно на тоа, различноста на нациите кои се дел од ЕУ денес е далеку поголема од онаа од првичните шест земји членки. Имајќи предвид дека оваа различност е повеќедимензионална и дека има пораст на скептицизам и национализам, особено во услови на криза, не може да се занемари љубоморниот начин на дејствување што го применуваат земјите членки на ЕУ во одбрана на националниот интерес. Сепак, ова не би било проблем доколку примарното движење кон интеграција во Европа не беше анимирано од силната желба да се ограничи национализмот, кој беше движечка сила во разорната и самоуништувачка борба меѓу европските земји

³⁸ Исто.

³⁹ Исто. Повеќе за перцепциите надвор од ЕУ, погледнете во Schilde, K.E., Who are the Europeans? European Identity Outside of European Integration". *J Common Mark Stud*, 52: 2014, 650-667. <https://doi.org/10.1111/jcms.12090>

⁴⁰ Latcheva R., Datler G., Rossbacher E., The Concept of European Identity: Overused and Underspecified?. In *Methods, Theories, and Empirical Applications in the Social Sciences*, edited by Salzborn S., Davidov E., Reinecke J., (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012), https://doi.org/10.1007/978-3-531-18898-0_29

⁴¹ L. Cram, Identity and European integration: diversity as a source of integration. *Nations and Nationalism*, 15: 2009, 109-128. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2009.00367.x>

⁴² Chopin, 2.

⁴³ Cram.

и успеа да ги уништи можностите за секаков вид трајна форма на соработка меѓу нив⁴⁴.

Европскиот идентитет беше втемелен на „постнационалната“ европска свест, што според Фукујама беше противотров на агресивните етно-национализми од првата половина на XX век⁴⁵. Сепак, проектот не беше целосно успешен, особено кога беше предизвикан од прашања кои произлегуваат од различните ставови на земјите членки. Поточно, кога станува збор за справување со кризата околу еврото и пред сè кога беа во прашање имиграцијата и бегалците⁴⁶. Фукујама зборува за духовите на постарите национални идентитети кои се врткале наоколу како несакани гости на вечерата и почнале да се појавуваат во критичните моменти каде што креирале егзистенцијална закана за ЕУ како целина⁴⁷.

Преиспитувањето на успехот на проектот за европскиот идентитет најчесто се заснова на сомневањето дека идејата за културно помирување и вклучување може да го неутрализира не само национализмот, туку и културната супериорност. Како што е често случајот, кога е во прашање градењето на колективните идентитети, така и европската идентитетска политика подразбира дека формирањето на европскиот идентитет вклучува културни борби за моќ⁴⁸. Справувањето со бегалската криза од 2015 година и нејзините последици, севкупната положба во однос на политиките за интеграција во ЕУ и јавниот дискурс за миграцијата, сведочат за тешкотиите со кои се соочува ЕУ. Од овој аспект, сосема соодветно е тврдењето на Енгелберт и другите дека границите на Европа се подигаат и чуваат преку културни практики, подеднакво како со прекугранична контрола и безбедносни технологии⁴⁹.

ТВРДИНАТА ЕВРОПА

Дискурсот за лимитот на европскиот идентитет е тесно поврзан со европскиот однос кон миграцијата и азилот воопшто, и со политиката на ЕУ конкретно. Европската историја се заснова на богат и плоден извоз на европско културно влијание, европски империјализам и миграција на милиони Европејци кои го раширија европското општество низ целиот свет⁵⁰. Во текот на дваесеттиот век Европа стана пофрагментирана и поразновидна, како никогаш претходно. Иако

⁴⁴ Bakardjieva et alia, 4.

⁴⁵ Fukuyama, 143.

⁴⁶ Исто. 145.

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Szaló, C., European Identity Politics. In *The Encyclopedia of Political Thought*, edited by M.T. Gibbons, (Hoboken: John Wiley & Sons, 2014), <https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0337>.

⁴⁹ Engelbert, et alia.

⁵⁰ Bessel, 234.

европското општество отсекогаш било променливо, фрагментирано и разновидно, токму за време на формирањето на проектот за европска интеграција, континентот стана дом на милиони луѓе чие потекло и култура беа неевропски⁵¹. Многу промени се случија во минатиот век во однос на Европа и нејзината политичка положба, нејзината демографија, економија и културно влијание во XIX век. Најзначајно е тоа што Европа беше дом на најстарото и најбавно растечко население во светот⁵², така што имигрантите беа добредојдени, а нејзините имиграциски политики пропагираа суштинско влијание. Сепак, како што посочува Деланти, Европа е амбивалентна во тоа што таа не секогаш означува единство и инклузија, туку и исклучување и градење разлики врз основа на одредени норми на исклучување⁵³. Последново стана особено точно кога европските нации доживеаја брза промена поради имиграцијата, а како резултат на тоа, ставовите кон мигрантите станаа потврди и поддршката за вирулентните националистички партии се зголеми⁵⁴. Бегалската криза што го достигна врвот во 2015 година придонесе за зголемување на стравот, омразата и повиците за исклучување на „другиот“ кој беше согледан како закана. Ова резултираше со пораст на националистичките, популистичките, шовинистичките, радикалните гласови низ цела Европа, промена во политичкиот одговор и евентуалното создавање на „Тврдината Европа“ - тврдина против имиграцијата, надгледувана од високотехнолошки систем за надзор со помош на сателити и дронави, и заштитена со огради и воени бродови⁵⁵.

Овие ставови беа засновани на гласови кои се спротивставија на миграцијата низ целиот континент. Иако европските мислења се многу различни во однос на прашањето за прифаќање мигранти, истражувањата покажаа дека неколку месеци по развојот на кризата, постоел очигледен консензус за одредени идеи или предвидувања. Имено, според истражувањето спроведено од Форкет за ризикот од факторот на привлекување, помеѓу 70 % и 80 % од испитаниците во различни земји се согласиле дека „ако прифатиме голем број мигранти во нашата земја и во Европа, тоа ќе создаде фактор на привлекување и ќе предизвика многу луѓе кои живеат во Африка, Сирија, Ирак или Авганистан да се преселат во Европа“. Понатаму, според него, оваа загриженост секако била најакутна во земјите кои се најотпорни на прифаќањето мигранти (како што се Обединетото Кралство со 80 % и Франција со 79 %), но и во земјите кои се најотворени за прифаќање мигранти: Италија со 78 % и Германија и Шпанија со 69 %⁵⁶.

51 Исто. 236.

52 Исто. 257.

53 Delanty. 1.

54 Marshall, 200.

55 Malik Kenan. 2018. "How we all colluded in Fortress Europe", *The Guardian*, 10.06.2018, <https://www.theguardian.com/commentis-free/2018/jun/10/sunday-essay-how-we-colluded-in-fortress-europe-immigration> (пристапено на 22.11.2021)

56 Fourquet, Jérôme. "European reactions to the migrant crisis." *Foundation Jean Jaures en Foundation for European Progressive Studies* (2015). p. 2. <https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/348.pdf> (пристапено на 22.12.2021)

Во друго истражување презентирано од Волк⁵⁷ за Тврдината Европа - екстремно десничарско „bottom up“ протестно движење, беше истакнато дека ова движење ја конструира Европа како општество во војна против имигрантот како „другиот“ и неговите „елити“. На тој начин, според неа, дискурзивната конструкција на Европа се поставува под објективот на транснационалниот популизам, успехот на „европскиот народ“ и севкупните достигнувања и неуспеси на алијансата.

Земајќи ги предвид сите фактори, како што тврди Бермудез, во текот на 2015 година и потоа, имиграцијата беше истакната од европските граѓани како едно од најважните прашања со кои се соочуваат ЕУ и нивните национални држави⁵⁸. Од сето ова презентирано погоре, јасно е дека ова прашање предизвика политички интерес и беше високо на политичката агенда. Аргументите против имигрантите презентирани од некои екстремно десничарски, популистички и авторитарни политички актери низ Европа беа целосно во согласност со нивната генерална позиција за ограничување на имиграцијата и бегалците, и рестриктивните позиции во однос на мултикултурализмот⁵⁹. Сепак, како што забележува Бермудез, левичарските партии го правеа истото тоа само кога нивните поддржувачи имаа негативни ставови за имигрантите или кога самите партии ги губеа гласовите во полза на нивните десничарски противници⁶⁰.

Релевантните студии и податоци⁶¹ од земјите на ЕУ, во однос на миграциската криза во 2015 година, покажуваат дека степенот на поддршка на јавното мислење варираше од земја до земја и како што се подвлекува - тоа нема никаква врска со богатството на една земја или географската близина помеѓу групите земји⁶². Понатаму, образложението зад поддршката се засноваше на различна логика - така што Германија како примарна дестинација за мигрантите имаше 79 %, а Италија (како главна порта кон Европа заедно со Грција) имаше 77 % поддршка за миграцијата⁶³. Последното е во согласност со германската политика за добредојде, која според Кениг не треба да се гледа само како демонстрација на алтруизам, туку и во насока на демографскиот развој на Германија и на очигледниот недостиг на

57 Sabine Volk, "Speaking for "the European people"? How the transnational alliance Fortress Europe constructs a populist counter-narrative to European integration", *Politique européenne*, vol. 66, no. 4, 2019, 120-149.

58 Sandra Bermúdez, *Refugees welcome? Cross-European public opinion on asylum seekers following the 2015 crisis*. ARI 119/2020 - 27/10/2020 - Elcano Royal Institute, достапно на http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/demography+population/ari119-2020-bermudez-refugees-welcome-cross-european-public-opinion-on-asylum-seekers-following-2015-crisis (пристапено на 23.12.2021)

59 Исто.

60 Исто.

61 Види на пример: Sergio Carrera, Steven Blockmans, Daniel Gros and Elspeth Guild, *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*, CEPS, 16.12.2015, достапно на <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities/> (пристапено на 23.12.2021); European Social Survey Studies, ESS 1 (2002), ESS7 (2014) and ESS8 (2016); Fourquet, op. cit.

62 Fourquet.

63 Исто.

квалификувана работна сила во земјата⁶⁴. Спротивно на тоа, Франција, на пример, има негативен став кој (покрај цела група други карактеристики) може да се поврзе и со семантичките разлики: во Германија луѓето зборуваат за „бегалска криза“ во Европа (и концептот „бегалец“ сугерира емпатична поврзаност со кризата што исто така е втемелено во историјата на Германија), додека во Франција луѓето имаат тенденција да зборуваат за „мигрантска криза“, со што се спојуваат различни категории мигранти⁶⁵. Несомнено е дека неуспехот на ЕУ да реагира на унифициран начин на бегалската криза е исто така поврзан со наведената дивергенција бидејќи покажува одредено гледиште за конкретната политика и не е нужно поврзано со одредена идеологија. Понатаму, кога е во прашање бегалската криза во 2015 година, треба да се преиспита целокупното постигнување на политиката за азил на ЕУ од позиција на успех при справување со надворешните притисоци кои забележаа драматичен пораст на бројот на баратели на азил, како и од позиција на неуспех во изградбата на целосно функционален систем за азил⁶⁶, како што предлага Сервент. Несомнено, бегалската и мигрантската криза во 2015 година стана едно од најистакнатите и најпредизвикувачките прашања во историјата на европската политика, што има влијание не само на дневната политика, туку и на ставовите на граѓаните и реакциите на јавноста. Како што укажуваат Каролевски и Бенедиктер, покрај повеќеслојниот карактер и асиметричната природа, успеа да додаде и нов слој на нестабилност на и онака нестабилната Европска Унија⁶⁷. Причините за страшната состојба во која се наоѓа ЕУ лежат во кревањето на раменици и честото отфрлање на нејзините принципи, нецелосниот статус на државјанството на Унијата, како и нејзината интеграција која е попречена поради потрагата на локални или национални идентитети и слабата легитимација на заедничките институции⁶⁸.

За време на и по бегалската криза, антимиграциското расположение во Европа лесно се надоврза на порастот на националистичката реторика, манифестациите на шовинистички ставови од главно екстремно десничарски, популистички и авторитарни политички актери и во некои случаи резонираше со поставувањето на привремени и, најзначајно, постојани структури на границите на многу европски народи. Овие антимигрантски чувства беа втемелени на различни, но

64 Nicole Koenig, *France And Germany In The Refugee Crisis: United In Diversity?*, 21.10.2016, Jacques Delors Institut, Berlin, достапно на: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/refugeecrisis-koenig-jdilb-oct16.pdf> (пристапено на 22.12.2021). Исто така види повеќе во Ayoub, M.A. (2019), "Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis", *Review of Economics and Political Science*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/REPS-03-2019-0024>

65 Види повеќе во Annick Beddiar, Tim Dixon, Jérôme Fourquet, Stephen Hawkins, Miriam Juan-Torres, Mathieu Lefevre, Anne-Laure Marchal, Vincent Wolff, *Attitudes-towards-refugees-immigrants-and-identity-in-France*, More in Common and Purpose Europe, July 2017, достапно на <https://www.humandignity.foundation/wp-content/uploads/2018/11/Attitudes-towards-refugees-immigrants-and-identity-in-France.pdf> (пристапено на 23.12.2021)

66 Ariadna Ripoll Servent, "The EU's refugee 'crisis': Framing policy failure as an opportunity for success", *Politique Européenne*, Volume 65, Issue 3, 2019, 178-210.

67 Karolewski, Ireneusz Pawel, et Roland Benedikter. "Europe's refugee and migrant crisis. Political responses to asymmetrical pressures", *Politique européenne*, vol. 60, no. 2, 2018, 98-132.

68 Rouet, Gilles. "Hopes and Fears in the European Union", Hermès, *La Revue*, vol. 77, no. 1, 2017, 179-190.

меѓусебно поврзани преференции и барања за зачувување на националниот или наднационалниот идентитет, често промовирајќи исклучување врз основа на културна некомпатибилност. Сите заедно, а посебно последниот, се веќе познати прашања кои загрижуваат и го поддржуваат ставот против базата на европскиот идентитет. Овие гласови, меѓу другото, го негираат помирувањето (општото и особено културното) во сржта на европскиот идентитет и промовираат парадигми на културен, па дури и цивилизациски антагонизам. Поради тоа, влијанието на бегалската криза се вреднува како сериозен придонес кон веќе проблематичната состојба на Унијата, не само во однос на проектот за европскиот идентитет, туку и во однос на европскиот неунифициран став за миграциската политика и политиката за азил, како и нејзиниот одговор на мигрантските и бегалските текови. Дополнително, важно е да се забележи дека Вогел е во право кога вели дека врамувањето на бегалците и мигрантите како закана за западниот, особено европскиот живот, ја зголеми нивната несигурност и ја распламти десничарската политика на страв и омраза⁶⁹. Сепак, парадигмата на „Тврдината Европа“ одново влезе на политичката сцена како резултат на бегалската криза во 2015 година, како одраз на менталитетот што го рефлектираа екстремно десничарски, популистички и авторитарни, но и евроскептични и еврофобични политички групи, и треба да биде критички дебатирани имајќи ги предвид европските мејнстрим политики.

ПЕРСПЕКТИВИ И ЗАКЛУЧОК

Прашањето за тоа кој се смета за Европеец и каде се надворешните граници на Европа, беше присутно во поголемиот дел од европската историја, а особено по создавањето на Европската заедница, а подоцна и на Европската Унија. Овие неизвесности што, како што тврди Павковиќ, ги опкружуваат овие „тешки“ или „гранични“ случаи не претставуваат никакви непремостливи пречки за конструирањето на европскиот наднационален идентитет. Во согласност со ова, за идентитетот кој е во процесот на градење, контроверзиите околу неговите надворешни граници не само што се природни, туку се и добредојдени и како што забележува Павковиќ, тие се чини дека се базираат на претпоставката дека постои суштински европски идентитет кој ни овозможува да дебатираме за точната локација на нејзините надворешни граници⁷⁰. Надворешната граница на ЕУ е всушност посложена работа од онаа означена со безбедносните огради и локациите

⁶⁹ Hannah Voegele, Precarious borders: Frames of (im)migration and the potentiality of affect”, *Raisons politiques*, Volume 76, Issue 4, 2019, 121-143.

⁷⁰ Павковиќ.

на бродоломи⁷¹, или пропишана со билатерални или супранационални одредби. Тоа е, како што тврди Лојер, и идеолошка операција и линија на фронтот ⁷².

Од друга страна, политичката реалност покажа дека постои нова, всушност обновена перцепција дека застојот на процесот на проширување на ЕУ, особено во однос на Западен Балкан, има врска со наметнувањето на имагинарна бариера за нациите и идентитетите надвор од востановениот европски идентитет. Последното беше потврдено со последователно отсуство на одлуки за движење напред, што укажува дека Европа минува низ постепена и не премногу суптилна преродба на историските предрасуди, и попустливоста на северните и западноевропските држави и народи кон нивните јужни и источни соседи⁷³.

Очигледно, европскиот идентитет е процес и работа во тек⁷⁴, слично на Европската Унија или Европа замислена како политичка конструкција. Како и во секој проект, сите партнери и фактори мора да ја играат својата улога и континуирано да ја потврдуваат својата волја за соработка и подготвеноста да работат за општото добро. Најизразениот сегмент од актуелната криза на европскиот проект за идентитет е поврзан со скептицизмот, популизмот и национализмот, а нивни поборници се некои политички партии кои со наметнување потрадиционални националистички идентитети и политики го насочија своето незадоволство не само против ЕУ, туку и против имигрантите и странците⁷⁵. Сепак, како што беше споменато претходно, противење на миграцијата беше детектирано во политичките групи низ целиот политички спектар. Така, Лене е во право кога вели дека миграцијата е едно од главните боишта каде се судираат различните сфаќања за организирање на животот во Европа. Неговите понатамошни аргументи нагласуваат дека европскиот одговор на бегалската криза произлегува од длабоко вкоренетите структурни фактори и дека важниот е тензијата помеѓу економски водената агенда за либерализација на ЕУ и тековната ренационализација на европската политика⁷⁶. Според овој став, ова е всушност чудна ситуација бидејќи Европа одлучи да ги отстрани внатрешните граници за да обезбеди слободно движење и го направи тоа со елиминирање на една од клучните функции на традиционалната државност - контрола над нејзината територија без создавање заеднички политички простор и чувство за европски идентитет што може и треба да го закотви овој процес на создавање. И ако ништо друго, миграциската криза го подигна дискурсот за националната држава и националниот интерес на високо

⁷¹ Barbara Loyer, "The European Union: A territory under construction. Thoughts on the 2015 refugees crisis", *Hérodote* Volume 164, Issue 1, 2017, 11-42.

⁷² Исто.

⁷³ Eran Fraenkel, "The EU and the Western Balkans: do they share a future?", *Notes Internacionals* 145, CIDOB, 03/2016.

⁷⁴ Dâmaso et alia, 7.

⁷⁵ Fligstein et alia.

⁷⁶ Stefan Lehne, *The Tempting Trap of Fortress Europe*, *Carnegie Europe*, 21 APRIL 2016, достапно на <https://carnegieeurope.eu/2016/04/21/tempting-trap-of-fortress-europe-pub-63400> (последна посета на 23.12.2021)

ниво и повторно ја отвори дебатата за европскиот идентитет. Поддржувачите и противниците, подеднакво, се осврнаа на прашањето на европскиот идентитет од национална, идеолошка, културна, политичка и економска перспектива. Национализмот и локализмот, очигледно, можат да го стеснат гледиштето и на тој начин да ја загрозат конструкцијата на европскиот идентитет бидејќи оние кои учествуваат во „Европа“ имаат поголема веројатност да развијат европски идентитет, додека оние чии економски и социјални хоризонти се суштински локални имаат поголема веројатност да нагласуваат националистички идентитети⁷⁷. Оттука, како може овие предизвици да бидат надминати? Европскиот проект е футуристички по визија и ориентација, за разлика од потрадиционалните национализми кои се завртени кон минатото⁷⁸. Во исто време, Крам е во право кога тврди дека идентитетот на Европската Унија е согледан како тековен процес кој е банален, случаен и контекстуален⁷⁹. Европа, најверојатно, ќе остане привлечна и отворена за миграција во наредните децении, а олеснувањето на различноста може да биде витален извор на динамика за процесот на интеграција⁸⁰. И бидејќи дискурсот за иднината на Европа е отворен, решението мора да се најде во Европа (во географска смисла) и во Унијата (во политичка смисла).

БИБЛИОГРАФИЈА

1. A. Bakardjieva Engelbrekt, K. Leijon, A. Michalski and L. Oxelheim, “The EU, the Nation-State, and the Perennial Challenge to European Integration”. In *The European Union and the Return of the Nation State*, edited by A. Bakardjieva Engelbrekt, K. Leijon, A. Michalski and L. Oxelheim, (Palgrave Macmillan, 2020), 1-27.
2. A. Junemann, N. Fromm and N. Scherer, “The Kaleidoscope of Migration: Theoretical Perspectives and conceptual Considerations”. In *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, edited by A. Junemann, N. Fromm and N. Scherer, (Wiesbaden: Springer, 2017), 1-11.
3. Annick Beddiar, Tim Dixon, Jérôme Fourquet, Stephen Hawkins, Míriam Juan-Torres, Mathieu Lefevre, Anne-Laure Marchal, Vincent Wolff, Attitudes-towards-refugees-immigrants-and-identity-in-France, More in Common and Purpose Europe, July 2017, available at <https://www.humandignity.foundation/wp-content/uploads/2018/11/Attitudes-towards-refugees-immigrants-and-identity-in-France.pdf> (visited on 23.12.2021)
4. Ariadna Ripoll Servent, “The EU’s refugee ‘crisis’: Framing policy failure as an opportunity for success”, *Politique Européenne*, Volume 65, Issue 3, 2019, 178-210.

⁷⁷ Fligstein et alia.

⁷⁸ Dâmaso et alia, 7.

⁷⁹ Cram.

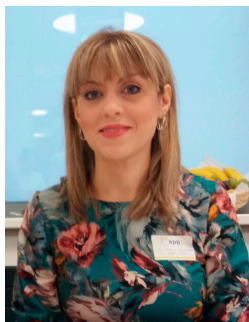
⁸⁰ Исто.

5. Ayoub, M.A. (2019), «Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis», *Review of Economics and Political Science*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/REPS-03-2019-0024>
6. B. Stråth, "A European Identity. To the Historical Limits of a Concept", *European Journal of Social Theory* 5(4), 2002, 387–401.
7. Barbara Loyer, "The European Union: A territory under construction. Thoughts on the 2015 refugees crisis", *Hérodote* Volume 164, Issue 1, 2017, 11-42.
8. Burgess, J. P., "What's so European about the European Union? Legitimacy between Institution and Identity", *European Journal of Social Theory* 5(4), 2002, 467–481.
9. David Reynolds, "Europe Divided and Reunited -1945-1995". In *The Oxford History of Modern Europe*, edited by T. C. W. Blanning, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 282-307.
10. E. Harris, "New Forms of Identity in Contemporary Europe", *Perspectives on European Politics and Society* 4(1), 2003, 13–33.
11. Eran Fraenkel, "The EU and the Western Balkans: do they share a future?", *Notes Internacionals* 145, CIDOB, 03/2016.
12. Florian Pichler, "Affection to and Exploitation of Europe: European Identity in the EU", IHS Working Paper, Institute for Advanced Studies, Vienna, 2005.
13. Fourquet, Jérôme. «*European reactions to the migrant crisis.*» Foundation Jean Jaures en Foundation for European Progressive Studies (2015). <https://www.feps-europe.eu/Assets/Publications/PostFiles/348.pdf>
14. Francis Fukuyama, *Identity- Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, (London: Profile Books, 2019).
15. G. Delanty, *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, (Houndmills, Basingstoke and Hampshire: Macmillan Press, 1995).
16. Hannah Voegelé, Precarious borders: Frames of (im)migration and the potentiality of affect", *Raisons politiques*, Volume 76, Issue 4, 2019, 121-143.
17. Hartevelde Eelco, Tom van der Meer, and Catherine E De Vries, "In Europe we trust? Exploring three logics of trust in the European Union", *European Union Politics* 14, no. 4 (December 2013), 542–565, DOI: 10.1177/1465116513491018.
18. J. R. Llobera, "The Concept of Europe as an Idée-force", *Critique of Anthropology* 23(2), 2003, 155–74.
19. Jiska Engelbert, Isabel Awad and Jacco van Sterkenburg, "Everyday practices and the (un)making of 'Fortress Europe': Introduction to the special issue", *European Journal of Cultural Studies*, Volume: 22 issue: 2, 133-143, 2019; <https://doi.org/10.1177/1367549418823055>
20. John Van Oudenaren, *Uniting Europe: European Integration and the Post-Cold War World*, (Lanham: Rowan and Littlefield Publishers, 2000).

21. Jonathan White, "A common European identity is an illusion", in *Key Controversies in European Integration. The European Union Series*. Basingstoke, edited by Zimmermann, Hubert and Dür, Andreas, (UK: Palgrave Macmillan, 2012), 103-111.
22. Jos De Beus, "Quasi-National European Identity and European Democracy", *Law and Philosophy* 20 (3), 2001, 283 – 311.
23. Karolewski, Ireneusz Pawel, et Roland Benedikter. «Europe's refugee and migrant crisis. Political responses to asymmetrical pressures», *Politique européenne*, vol. 60, no. 2, 2018, 98-132.
24. L. Cram, Identity and European integration: diversity as a source of integration. *Nations and Nationalism*, 15: 2009, 109-128. <https://doi.org/10.1111/j.1469-8129.2009.00367.x>
25. Latcheva R., Datler G., Roszbacher E., The Concept of European Identity: Overused and Underspecified?. In *Methods, Theories, and Empirical Applications in the Social Sciences*, edited by Salzborn S., Davidov E., Reinecke J., (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012), https://doi.org/10.1007/978-3-531-18898-0_29
26. Mafalda Dâmaso, Luke John Davies, Kuba Jablonowski, Seamus Montgomery, "Acting European: Identity, Belonging and the EU of Tomorrow", FEPS YAN 6th Cycle, June 2019.
27. Malik Kenan. 2018. "How we all colluded in Fortress Europe", *The Guardian*, 10.06.2018, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jun/10/sunday-essay-how-we-colluded-in-fortress-europe-immigration> (visited on 22.11.2021)
28. Marco Antonsich, "The Narration of Europe in 'National' and 'Post-national' Terms: Gauging the Gap between Normative Discourses and People's Views", *European Journal of Social Theory* 11 (4), 2008, 505-522.
29. Michael Saward, Enacting citizenship and democracy in Europe. In *Enacting European Citizenship*, edited by Engin Isin and Michael Saward. (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2013), 220-237.
30. N. Fligstein, A. Polyakova, and W. Sandholtz, "European Integration, Nationalism and European Identity", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, 2012, pp: 106-122. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2011.02230.x
31. Nicole Koenig, *France And Germany In The Refugee Crisis: United In Diversity?*, 21.10.2016, Jacques Delors Institut, Berlin, available at <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/refugeecrisis-koenig-jdib-oct16.pdf> (visited od 22.12.2021).
32. Norman Davies, *Europe-A History* (London: Pimlico, 1997, 9. For more see R. Barber, *The Penguin Guide to Medieval Europe* (London: Penguin, 1984).
33. Paolo Segatti and Bettina Westle, "Introduction". In *European Identity in the Context of National Identity: Questions of Identity in Sixteen European Countries in the Wake of the Financial Crisis*, edited by Bettina Westle and Paolo Segatti, Oxford University Press, Oxford, 2016.
34. Pavković A., Constructing a European Identity: Problems of Supranationalism. In: *Why Europe? Problems of Culture and Identity*, edited by Andrew J., Crook M., Waller M. (London: Palgrave Macmillan, 2000). https://doi.org/10.1057/9780333983065_10

35. Richard Bessel, "European Society in the Twentieth Century". In *The Oxford History of Modern Europe*, edited by T. C. W. Blanning, (Oxford: Oxford University Press, 2000), 234–260.
36. Rouet, Gilles. «Hopes and Fears in the European Union», Hermès, *La Revue*, vol. 77, no. 1, 2017, 179-190.
37. Sabine Volk, «Speaking for "the European people"? How the transnational alliance Fortress Europe constructs a populist counter-narrative to European integration», *Politique européenne*, vol. 66, no. 4, 2019, 120-149.
38. Sandra Bermúdez, *Refugees welcome? Cross-European public opinion on asylum seekers following the 2015 crisis*. ARI 119/2020 - 27/10/2020 - Elcano Royal Institute, available at http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/demography+population/ari119-2020-bermudez-refugees-welcome-cross-european-public-opinion-on-asylum-seekers-following-2015-crisis (visited on 23.12.2021)
39. Schilde, K.E., Who are the Europeans? European Identity Outside of European Integration". *J Common Mark Stud*, 52: 2014, 650-667. <https://doi.org/10.1111/jcms.12090>
40. Sean Carey "Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?", *European Union Politics* 3, no. 4 (December 2002), 387–413. DOI: 10.1177/1465116502003004001.
41. Sergio Carrera, Steven Blockmans, Daniel Gros and Elspeth Guild, *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*, CEPS, 16.12.2015, available at <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities/> (visited on 23.12.2021);
42. European Social Survey Studies, ESS 1 (2002), ESS7 (2014) and ESS8 (2016);
43. Stefan Lehne, *The Tempting Trap of Fortress Europe*, Carnegie Europe, 21 APRIL 2016, available at <https://carnegieeurope.eu/2016/04/21/tempting-trap-of-fortress-europe-pub-63400> (visited on 23.12.2021)
44. Szaló, C., European Identity Politics. In *The Encyclopedia of Political Thought*, edited by M.T. Gibbons, (Hoboken: John Wiley & Sons, 2014), <https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbep0337>.
45. Thierry Chopin, "Europe and the identity challenge: who are "we"?", *European Issues*, n°466, 19th March 2018.
46. Tim Marshall, *The Age of Walls: How Barriers Between Nations are changing or World*, (New York: Scribner, 2018).

КРАТКА БИОГРАФИЈА



Христина Рунчева-Тасев

е вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, во Скопје. Нејзиниот примарен истражувачки интерес е во полето на применети политики, политички систем на ЕУ, регулација и акомодација на етнички конфликти. Автор е на повеќе од педесет стручни и научни трудови објавени во домашни и во меѓународни списанија, учествувала на голем број меѓународни конференции, а работи и на повеќе научно-истражувачки проекти. Во досегашното работно искуство, Христина беше пратеник во два мандата и исто така беше ангажирана како соработник за надворешна политика во кабинетот на претседателот на Собранието на Република Македонија. Таа е основач и потпретседател на Меѓународниот академски институт (МАИ).

Изворна научна статија

УДК: 355.02:004:340.13(497.7)

35.077:[355.02:004(497.7)

355.02:004:005.21(497.7)

Христина Рунчева-Тасев

ПОЛИТИКИ НА УПРАВУВАЊЕ СО КИБЕР- БЕЗБЕДНОСТА ВО МАКЕДОНСКИОТ ПРАВЕН СИСТЕМ: ЗАКАНИ И ПРЕДИЗВИЦИ

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

63

1. Вовед

Кибер-безбедноста претставува мултидимензионална сфера која може да се анализира од повеќе различни аспекти. Потребата да се разработи од информатички или технички аспект, денес е надополнета со неизбежниот правен, социолошки пристап, но и низ призмата на креирањето на политики. Оваа динамична предметна материја постојано е подложна на многу промени заради нејзината директна поврзаност со онлајн просторот кој е изложен на перманентен развој и промени. Приватноста и заштитата на податоци се изложени на бројни ризици кои најчесто се предмет на напад на различни видови кибер-закани. Интернет-просторот нуди бескрајни можности. Но, истовремено, при неговото користење мора да бидеме свесни за потенцијалните ризици и закани кои одат заедно со придобивките на виртуелниот свет.

Кибер-безбедноста претставува едно од најновите подрачја во политиките за национална безбедност и добива сè позначајно место во безбедносните структури на глобално ниво. Креаторите на политики поврзани со кибер-безбедноста се соочуваат со повеќе предизвици како што е неможноста да се следат технолошките новитети, новите видови безбедносни закани, неможноста да се следи и контролира интернет-просторот заради неговата природа итн. Истовремено, управувањето со кибер-безбедноста наметнува уште еден сериозен предизвик во поглед на прецизното дефинирање на улогите и одговорностите на различните чинители во меѓународното право. Оттука, се наметнува прашањето за тоа кој воспоставува контрола над безбедносните стандарди за инфраструктура или содржини на интернет и дали воопшто може да се воспостави ваков тип на контрола над кибер-просторот. Македонските комуникациски мрежи се дел од глобалните комуникациски мрежи, што подразбира дека кибер-безбедносните инциденти на друго место можат да влијаат врз македонскиот кибер-простор и услуги, и обратно.¹

Безбедносните системи на земјите се во постојана потрага за брза реакција на креаторите на политики, во насока на создавање соодветни правни и политички рамки како одговор на кибер-заканите. Политиките на добро управување со кибер-просторот треба да овозможат безбедна средина за секој поединец, преку гарантирање на човековите права, заштита на државниот интегритет, доследно спроведување на законите и превенција на казнени дела во рамки на интернет-просторот.

Во предметниот труд ќе се осврнеме на видовите кибер-закани со кои се соочува интернет-просторот, правната рамка во македонскиот правен систем, политиките

¹ Национална стратегија за кибер-безбедност на Република Македонија 2018-2022, јули 2018. Достапна на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ns_sajber_bezbednost_2018-2022.pdf. Пристапено на 25.12.2021.

на управување со кибер-безбедноста кај нас и институционалните капацитети, како и потребата од изнаоѓање ефикасен модел за справување со овие современи закани и предизвици.

За целите на истражувањето ќе биде применет комбиниран методолошки пристап кој се заснова на анализа на последните трендови во сферата на кибер-заканите и јакнењето на кибер-безбедноста на глобално ниво, како и на анализа на домашните правни извори од оваа сфера, со цел да се утврдат актуелните состојби во домашниот правен систем и да се детектираат потребите, слабостите и насоките за натамошните процеси на креирање политики.

2. Видови кибер-закани

Во современите услови на живот, несомнено сме соочени со зголемена зависност од услугите кои ги обезбедува кибер-просторот. Оттука, несоодветната заштита на ИКТ-системите и нивната нефункционалност може значително негативно да се одрази врз јавниот и приватниот сектор, како и севкупното општествено работење. Сè поголемото користење на услугите во кибер-просторот води кон сè поголема потреба да се идентификуваат кибер-заканите, да се зголеми свесноста за нив, но и да се посвети поголемо внимание на значењето на приватноста на податоците и ризиците од нивна повреда.

Кибер-безбедноста е практика на заштита на системите, мрежите и програмите од дигитални напади. Овие кибер-напади обично се насочени кон пристап, промена или уништување на чувствителни информации; изнудување пари од корисници; или прекинување на нормалните деловни процеси.² Воспоставувањето на ефективни мерки за обезбедување кибер-безбедност претставува еден од најкомплексните предизвици на денешницата поради фактот што бројот на уреди одамна го надмина бројот на популација, а напаѓачите имаат сè поиновативен и покреативен пристап во кибер-нападите. Последниот извештај на IBM кој прави процена на трошоците за повреда на податоци во интернет-просторот на глобално ниво укажува на нивно зголемување од 3,86 милиони американски долари во 2020 година на 4,24 милиони американски долари во 2021 година, што е највисок просечен вкупен трошок досега.³

Според повеќе автори⁴, најчестите извори на кибер-закани се:

2 What is Cybersecurity? CISCO. Достапно на: <https://www.cisco.com/c/en/us/products/security/what-is-cybersecurity.html>. Пристапено на 17.12.2021.

3 Cost of a Data Breach Report 2021. IBM. Достапно на: <https://www.ibm.com/security/data-breach>. Пристапено на 20.12.2021.

4 CISCO. Types of Cybersecurity Threats. Достапно на: <https://www.cisco.com/c/en/us/products/security/what-is-cybersecurity.html#~types-of-threats>; IT Governanace UK. Types of Cyber Threats Достапно на: https://www.itgovernance.co.uk/what-is-cybersecurity?promo_name=megamenu-cybersecurity&promo_id=info-cybersec; IBM. Common Cyber Threats. Достапно на: <https://www.ibm.com/topics/cybersecurity>. Пристапено на 20.12.2021.

- **Злонамерен софтвер (malware) и дистрибуција на компјутерски вируси (тројански коњи, црви, вируси) и напади со барање откуп (ransomware).** Злонамерниот софтвер е софтвер кој врши злонамерни задачи на уред или мрежа, како што се уништување податоци или преземање контрола врз системот. Тој се активира кога корисникот ќе кликне на злонамерна врска или прилог, што доведува до инсталирање опасен софтвер. Во рамки на злонамерниот софтвер спаѓаат и програмите за компјутерска шпионажа (spyware), компјутерски вируси (тројански коњи, црви, вируси), како и нападите со барање откуп (ransomware). Нападите со барање откуп стануваат сè посериозна и почесто применувана кибер-закана. Овие напади ја инфицираат мрежата и ги држат податоците и компјутерските системи во заложништво додека не се плати откуп. Трошоците за откуп се придружени со дополнителна штета заради изгубената продуктивност и загубата на податоци кои може да бидат и најпогубни за бизнисот.⁵
- **Фишинг (Phishing).** Фишинг-нападите користат лажна комуникација, како што е електронска пошта за да го измамат примачот да ја отвори пораката и да ги спроведе инструкциите внатре, како што е на пример, давање број на кредитна картичка. Целта е да се украдат чувствителни податоци, како што се податоци за лична идентификација, детали за банкарски и кредитни картички, лозинки или да се инсталира злонамерен софтвер на уредот на жртвата.⁶
- **Напад со цел одбивање услуги (DDoS attack).** Овие напади имаат цел да ја нарушат компјутерската мрежа со преплавување на мрежата со непотребни барања преку преоптоварување на системот и спречување за да се исполнат легитимните барања.⁷
- **Zero-Day Exploits.** Претставува кибер-напад кој ја користи ранливоста, односно пропустот кај софтверот, хардверот или фирмверот што е непознат за производителот, а кој може да се искористи за инсталирање на различни видови злонамерен софтвер, кражба на чувствителни податоци или броеви на кредитни картички, предизвикувајќи повреда на приватноста на податоците.⁸
- **Инсталирање на програми за компјутерска шпионажа (spyware).** Ова претставува форма на злонамерен софтвер што се крие на уред кој обезбедува споделување информации во реално време со напаѓачите, овозможувајќи им да украдат лични податоци како банкарски сметки и лозинки.⁹
- **Инсталирање на програми со рекламна содржина (adware).** Претставува облик на компјутерска програма што овозможува ненадејно појавување на

5 The Top 10 Cyber Threats to Know in 2022. Достапно на: <https://prowritersins.com/cyber-insurance-blog/top-10-common-cybersecurity-threats/>. Пристапено на 20.12.2021.

6 "Seven Types of Cyber Security Threats". University of North Dakota. Достапно на: <https://onlinedegrees.und.edu/blog/types-of-cyber-security-threats/>. Пристапено на 20.12.2021.

7 Tungal, Abi Tuas. "What is a Cyber Threat?". Upguard. Достапно на: <https://www.upguard.com/blog/cyber-threat>. Пристапено на 20.12.2021.

8 Tungal, Abi Tuas. "What is a Zero-Day?". Upguard. Достапно на: <https://www.upguard.com/blog/zero-day>. Пристапено на 20.12.2021.

9 Tungal, Abi Tuas. "What is a Cyber Threat?". Upguard. Достапно на: <https://www.upguard.com/blog/cyber-threat>. Пристапено на 20.12.2021.

одредена содржина, најчесто реклама на десктопот или нивно интегрирање во комуникацискиот софтвер. Неговото деинсталирање е можно само со посебен софтвер.¹⁰

- **Социјален инженеринг (Social Engineering).** Напаѓачите ги користат социјалните интеракции за да добијат пристап до вредни податоци. Во основата на нападите со социјален инженеринг лежи измамата, а овие напади се во сè поголем пораст. Кибер-криминалците ги мамат и ги манипулираат жртвите со цел да ги заобиколат мерките за безбедност или да ги откријат саканите лични податоци. Дури и најдобрите системи за кибер-безбедност не можат да спречат напад предизвикан со социјален инженеринг.¹¹

Сепак, листата на кибер-закани постојано се проширува заради анонимната природа на кибер-просторот кој е лесно достапен и недоволно регулиран. Како сè позастапени феномени во последните години се појавуваат кибер-тероризмот и хактивизмот кои се во фокусот на интерес заради нивната нагласена политичка димензија.

Имено, **кибер-тероризмот** претставува напад кој користи електронски средства за да навлезе во критичната национална инфраструктура и/или сериозно да ја попречи.¹² Сценаријата на закани од кибер-тероризам вклучуваат парализирање на важни урбани подрачја, како на пример, секторот на јавното здравство или нарушување на финансискиот сектор со „менување на неколку единици и нули“.¹³ Кибер-тероризмот најчесто резултира со кривични дела од терористичките организации кои ќе резултираат со измама, неовластен пристап и недозволено мешање во компјутерски систем, а помалку веројатно е дека ќе предизвика физичко уништување налик на класичниот облик на тероризам. Оттука, сè потешко е да се повлече строга линија на разграничување помеѓу кибер-криминалот и кибер-тероризмот.

Хактивизмот претставува хибриден напад кој се состои од спој на хакирање и традиционален активизам. Хактивизмот овозможува нови облици на мобилизација за активистите на интернет во нивната борба за одредена кауза (пр. човекови права, слобода на говор итн.). Хактивизмот лесно мобилизира големи групи. Но, според последиците, се вбројува во кибер-закани со мали штети, а само мал број

10 Види повеќе кај Наумовски, Гоце. „Право на информатичка технологија“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2013, стр. 122.

11 The Top 10 Cyber Threats to Know in 2022. Достапно на: <https://prowritersins.com/cyber-insurance-blog/top-10-common-cybersecurity-threats/>. Пристапено на 20.12.2021.

12 Види повеќе кај Клопфер Ф. ет. ал „Вовед во управувањето со кибер-безбедност“. DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance, стр. 18. Достапно на: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CyberPolicyToolMACEDONIAN%28Cyrillic%29.pdf>

13 Ген. Вотел, Јозеф Л., јули 2015. Разбирање на тероризмот денес и утре. ЦТЦ Сентинел 8. Издание 7, стр. 2-6, во Клопфер Ф. ет. ал „Вовед во управувањето со кибер-безбедност“. DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance, стр. 18. Достапно на: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CyberPolicyToolMACEDONIAN%28Cyrillic%29.pdf>

хактивисти завршуваат со кривичен прогон. Неговото нарушувачко дејство се состои во примена на тактики, како ширење вируси и црви, напад со цел одбивање услуги (DDoS), преземање кориснички налози на фејсбук-страници или твитер-профили, како и крадење или откривање на лични податоци од системите врз кои вршат напад. Трендот во последните години укажува на соработка на хактивистите со кибер-криминалците, како и нивно упатување на директни закани против влади, институции и поединци, при што сè повеќе предизвикуваат страв и паника кај цивилното население. Најновите претпоставки водат кон постоење на т.н. државно спонзиран хактивизам¹⁴ кој тешко може да се докаже, но постојат сериозни индикации за неговото постоење.

3. Македонската правна рамка за кибер-безбедност

Македонскиот кибер-екосистем за кибер-безбедност сè уште е во рана фаза од неговиот развој. Според прегледот на капацитетите за кибер-безбедност¹⁵ од 2018 година, кај некои владини агенции и водечки компании почна да се развива интерес кон кибер-безбедноста.

Начинот на размислување за кибер-безбедност се состои од вредности, ставови и практики, вклучително и навики на поединечни корисници, експерти и други актери во екосистемот за кибер-безбедност кои ја зголемуваат отпорноста на корисниците кон закани по нивната кибер-безбедност.

Сепак, културата на кибер-безбедноста, генерално, не е многу напредна и корисниците често не се свесни за ризиците поврзани со користењето на интернет. Свеста за потребата од заштита на личните податоци и запознавањето со безбедносните закани по нив е генерално ниска.¹⁶

Македонскиот правен систем нема сеопфатен закон кој се занимава единствено со кибер-безбедноста.¹⁷

Клучниот меѓународен извор кој дава насоки за регулирање на компјутерскиот криминал во македонското законодавство е Конвенцијата од Будимпешта

¹⁴ Види повеќе кај Клопфер Ф. ет. ал „Вовед во управувањето со кибер-безбедност“. DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance, стр. 21-23. Достапно на: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CyberPolicyToolMACEDONIAN%28Cyrillic%29.pdf>

¹⁵ Weisser Harris, Carolin and Nagyfejeo, Eva, Cybersecurity Capacity Review Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYR Macedonia) (July 1, 2018). Достапно на: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3658462> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3658462>. Пристапено на 17.12.2021.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ DiploFoundation (2016) Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities. Достапно на: <https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans.pdf>, Пристапено на 15.12.2021

за компјутерски криминал¹⁸ усвоена од Советот на Европа во 2001 година, а ратификувана во македонското Собрание во 2004 година. Дополнителен протокол на Конвенцијата за компјутерски криминал¹⁹ која се однесува на криминализација на делата со расистичка и ксенофобична природа извршени преку компјутерски системи беше ратификуван во ноември 2005 година.

Иако не постои единствена сеопфатна правна рамка која експлицитно се занимава со кибер-безбедноста, постојат неколку закони кои ги покриваат основите на кибер-безбедноста во земјата – Законот за лични податоци, Законот за електронска трговија, Законот за електронски комуникации, Законот за следење на комуникациите, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, Законот за податоци во електронска форма и електронски потпис. Исто така, измените на Законот за кривична постапка усвоени во 2013 година конкретно се однесуваат на регулирање на компјутерскиот криминал и кривични дела извршени со употреба на компјутери, како и собирањето на дигитални докази од страна на органите на прогонот.²⁰

Во јули 2018 година беше изработена и усвоена Национална стратегија за кибер-безбедност²¹, а подоцна во 2018 година беше дополнета со усвојување на Акциониот план за имплементација на Стратегијата²².

Најважниот извор на законодавството за компјутерски криминал во земјата е Кривичниот законик. Со неговите одредби се опфатени кибер-кривични дела како злоупотреба на лични податоци, повреди на авторските права и пиратерија, производство и дистрибуција на детска порнографија преку компјутерски системи, компјутерски вируси, оштетување и неовластено навлегување во компјутерски системи, компјутерска измама и компјутерски фалсификат.

Истовремено, измените усвоени во 2013 година се однесуваат на собирање дигитални докази од органите на прогонот. По усвојувањето на Конвенцијата од Будимпешта во 2004 година, пристапот се промени во 2011 година со помал фокус на истрагите за кибер-криминал и повеќе на собирање електронски докази, воопшто. МВР ги поддржува сите истраги кои се поврзани со електронски докази.²³

18 Council of Europe (2001) Convention on Cybercrime, 23 November 2001. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>, Пристапено на 15.12.2021

19 Council of Europe (2006) Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189>, Пристапено на 15.12.2021

20 DiploFoundation (2016) Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities. Достапно на: <https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans.pdf>, Пристапено на 15.12.2021.

21 National Cyber Security Strategy 2018-2022, МИОА, Достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/cyber_security_strategy_macedonia_2018-2022_-_eng.pdf, Пристапено на 15.12.2021

22 National Cyber Security Action Plan 2018-2022, МИОА, Достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_cybersec_v1.13_eng.pdf, Пристапено на 15.12.2021

23 Ibid.

Градењето на капацитетите на МВР за спроведување и поддршка на сите видови истраги поврзани со компјутерскиот криминал треба да остане еден од највисоките приоритети во наредните години.

Исто така, не постојат правни акти кои ги регулираат човековите права на интернет, но земјата е потписничка на меѓународните инструменти за човекови права, како што се Европската конвенција за човекови права, Женевската конвенција на ООН за статусот на бегалците и Конвенцијата против тортура.

Сеопфатна легислатива за заштита на децата онлајн е усвоена и спроведена според членовите 193, 193а и 193б од Кривичниот законик.²⁴ Истата се однесува на член 9 од Конвенцијата од Будимпешта која ја регулира дистрибуцијата на материјали за злоупотреба на деца преку интернет. Од 2010 година, во Кривичниот законик беа додадени нови измени кои ги вклучуваат законските одредби за онлајн детска порнографија и онлајн намување на обљуба или друго полово дејствие на дете. Овие одредби се најдоа во фокусот на домашната јавност со случајот „Јавна соба“ кој предизвика силен интерес кај јавноста и отвори многу прашања поврзани со приватноста и интернетот.²⁵

Освен тоа, по ратификацијата на Конвенцијата од Будимпешта во 2004 година, Кривичниот законик беше променет за исполнување на обврските поврзани со заштитата на потрошувачите и интелектуалната сопственост на интернет.²⁶ Во 2016 година беа додадени нови законски одредби во Законот за заштита на потрошувачите²⁷ од 2004 година за да се усогласи со Директивата 2011/83/ЕУ за заштита на потрошувачите во ЕУ.

Министерството за внатрешни работи (МВР) беше вклучено во изготвувањето на законските одредби во Кривичниот законик и е задолжено за нивно спроведување. На национално ниво, македонската царина и Координативното тело за интелектуална сопственост се институции кои се одговорни за регулирање на интелектуалната сопственост на онлајн производите и услугите.

24 Law on Criminal Code, Official Gazette No. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 50/2006, 60/2006, 73/2006, 87/2007, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 143/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013.

25 Види повеќе за случајот Јавна соба кај: Јанкулоска, Гордана. „Јавна соба со мрачни тајни“, Дојче Веле. 27.1.2021. Достапно на: <https://www.dw.com/mk/јавна-соба-со-мрачни-тајни/a-56363266>. Пристапено на 25.12.2021. „Телеграм ја затвори „Јавна соба“, полицијата уапси дел од членовите“, Дојче Веле, 28.1.2021. Достапно на: <https://www.dw.com/mk/интернет-телеграм-јавна-соба-порнографија-македонија/a-56373954>. Пристапено на 25.12.2021.

26 Казнени дела чиј објект на заштита е интелектуалната сопственост според измените во Кривичниот законик се: Повредата на авторското или сродните права (член 157); Неовластена употреба на туѓ пронајдок или софтвер (член 286); Пиратство на аудиовизуелно дело (член 157-б) и Пиратство на фонограм (член 157-в).

27 Измените воведоа зајакната заштита на потрошувачите при електронска трговија. Со одредбите се регулирани правилата за потрошувачите и трговците при купувањето на производи и услуги, особено преку средства за далечинска комуникација (како што се интернетот или договори склучени надвор од деловните просторни на трговецот). На потрошувачите им се овозможува да имаат исти права без оглед на тоа од каде го купиле производот или услугата, а за трговците обезбедува појасни правила при работењето.

Одредбите од Конвенцијата од Будимпешта беа префрлени во Кривичниот законик и во Законот за кривична постапка и истите се сметаат за најважни правни акти за справување со компјутерскиот криминал.²⁸

4. Институционални капацитети

Во однос на институционалните капацитети за справување со прашања од компјутерски криминал, единицата за компјутерски криминал лоцирана во рамките на Одделот за сузбивање организиран и сериозен криминал и Одделот за форензика на МВР се споија во единствен Оддел за компјутерски криминал и дигитална форензика, со што се формираше поефикасна и поефективна истражна единица.²⁹

Одделот за компјутерски криминал и дигитална форензика при МВР е единствената единица во земјава која може да истражува случаи на компјутерски криминал. Експертите за дигитална форензика се фокусираат на форензички истраги и се организирани во два оддели: компјутерска форензика и мобилна форензика.

Во овој оддел се испитуваат податоци од дигиталната опрема запленета на местото на злосторството. Секој инспектор од терен, заедно со наредба од јавен обвинител или судија, може да побара испитување на дигитален уред. Барањето содржи информации за тоа кој е сопственик на опремата, кои се доказите поврзани со неа, што треба да се најде, лозинки, шифрирани податоци. Извештаите на експертите за дигитална форензика се изведуваат пред суд и се прифаќаат како доказ.³⁰

Единицата, исто така, се занимава со барања за содржина и/или сообраќај на податоци. Ваквите наредби од јавниот обвинител се испраќаат до давателот на услугата и се преземаат сите податоци - содржината и сообраќајот на податоци од страна на експертите на единицата. Кога се бараат информации од банка, администраторот им ги дава дневниците на органите на прогонот - спакувани и шифрирани.³¹

Според Законот за кривична постапка, МВР соработува со обвинителот кој ја има главната улога во истрагата за компјутерскиот криминал. За жал, поради недостиг на капацитети, МВР не е во можност да им даде поддршка на сите обвинители во земјава за собирање дигитални докази од електронските уреди. Тие работат само со

²⁸ Cybersecurity Capacity Review FYR Macedonia 2018. Достапно на: <https://ssrn.com/abstract=3658462>. Пристапено на 15.12.2021.

²⁹ DiploFoundation (2016) Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities. Достапно на: https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2021/06/Cybersecurity-in-Western-Balkans_0.pdf Пристапено на 15.12.2021.

³⁰ Report Advisory mission and workshop on online fraud and other cybercrime reporting mechanisms 20 - 21 February 2017, Skopje "The former Yugoslav Republic of Macedonia", Provided under the iPROCEEDS project, 2017, CoE and EU. Достапно на: <https://rm.coe.int/3156-26-i-proceeds-report-reporting-mechanisms-mk/16807be381>. Пристапено на 15.12.2021.

³¹ Ibid.

две форензички лаборатории (едната за мобилни уреди, а другата за компјутерска форензика).

Потребно е зајакнување на капацитетите во различни институции како кај Финансиската полиција и Министерството за финансии, каде што моментално работи само еден истражител.³² Овој процес треба да биде проследен и со децентрализација на одделот за дигитална форензика меѓу повеќе институции. Истрагата за случаи на финансиски компјутерски криминал треба да биде делегирана на Финансиската полиција како соодветен орган за истрага, поддржан од Управата за јавни приходи.

Ограничен е и институционалниот капацитет на судиите и обвинителите за справување со случаи на компјутерски криминал и случаи кои вклучуваат дигитални докази. Ова се должи на буџетските ограничувања и недоволното ниво на потребна техничка опрема. Во земјава нема специјални судови за постапување во случаи на компјутерски криминал. Судиите и обвинителите немаат специјализирана обука за кибер-криминал или дигитални докази.

Со имплементација на Акциониот план од Стратегијата за компјутерски криминал од 2017 година, МВР го развива МЦ4 (Македонска платформа за компјутерски криминал/Центар за жалби) за да им обезбеди на граѓаните информации и ажурирања за прашањата поврзани со компјутерскиот криминал, како што се вестите за начинот на извршување на прекршоците на интернет, како и да им се понуди можност на граѓаните анонимно да пријават какви било активности поврзани со компјутерски криминал (на пр. сомнителни активности на Darknet или форуми).³³

Покрај напорите, поради ограничениот институционален капацитет и недостатокот на квалификуван кадар, сè уште не се можни напредни истражни постапки за сериозни случаи на компјутерски криминал.

Исто така, постои потреба од обука на полициски службеници за природата и барањата на дигиталните докази. Истовремено, потребна е дополнителна обука за истраги за криптовалути бидејќи нема доволно искуство во оваа област.³⁴

Во рамките на институционалниот капацитет за инциденти со кибер-безбедност, формиран е Македонски тим за одговор на компјутерски инциденти (MKD-CIRT). Тој служи како национално координативно тело за известување и управување со

³² Cybersecurity Capacity Review FYR Macedonia 2018. Достапно на: <https://ssrn.com/abstract=3658462>. Пристапено на 15.12.2021.

³³ Ibid.

³⁴ Report Advisory mission and workshop on online fraud and other cybercrime reporting mechanisms 20 - 21 February 2017, Skopje "The former Yugoslav Republic of Macedonia", Provided under the IPROCEEDS project, 2017, CoE and EU. Достапно на: <https://rm.coe.int/3156-26-iproceeds-report-reporting-mechanisms-mk/16807be381>. Пристапено на 15.12.2021.

инциденти од кибер-безбедноста за властите и институциите од јавниот сектор. Во 2015 година, MKD-CIRT беше формиран во рамките на Агенцијата за електронски комуникации како „официјална национална точка на контакт и координација во справувањето со безбедносни инциденти во мрежите и информациските системи“ согласно со Законот за електронски комуникации.³⁵

5. Национална стратегија за кибер-безбедност - цели и очекувања

Политичката и економската нестабилност на Западен Балкан создава ранлив простор за бројни закани и предизвици. Кибер-просторот не е исклучок, со зголемен број на кибер-напади, што ја стави оваа закана на врвот на националните приоритети што треба да се адресираат. Зајакнувањето на македонските капацитети за кибер-безбедност беше исто така на владината агенда во последната деценија, покрај сложените политички и социо-економски односи во земјата. Трансформативниот процес на подигање на свеста за ризиците и можностите во однос на кибер-безбедноста стана регионален тренд и беше проследен со евалуации за кибер-безбедноста, развој на нови оперативни и стратешки планови, воспоставување органи и субјекти за кибер-безбедност, развој на образовни програми за задоволување на побарувачката за професионалци за кибер-безбедност во сегашниот и иден пазар на труд итн.

Македонската национална стратегија за кибер-безбедност се заснова на пет клучни (5C) цели кои кореспондираат со општите цели и насоки за подобрување на безбедноста во кибер-просторот:³⁶

- 1. Кибер-отпорност:** постоење национална ИКТ-инфраструктура отпорна на кибер-напади и идентификување и имплементација на соодветни решенија за заштита на националните интереси;
- 2. Кибер-капацитет и култура на кибер-безбедност:** Јавниот, приватниот сектор и македонското општество во целост мора да имаат сеопфатно разбирање за кибер-заканите и да ги обезбедат потребните капацитети за да се заштитат.
- 3. Борба против компјутерскиот (кибер) криминал:** Да се зајакнат капацитетите на земјата за превенција, истражување и соодветен одговор на компјутерскиот криминал.

³⁵ Agency for Electronic Communications. MKD-CIRT. Достапно на: <https://mkd-cirt.mk/?lang=en>, Пристапено на 20.12.2021.

³⁶ National Cyber Security Strategy 2018-2022, МИОА, Достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/cyber_security_strategy_macedonia_2018-2022_-_eng.pdf, Пристапено на 15.12.2021.

4. **Кибер-одбрана:** да се зајакнат националните капацитети за да може да се заштитат националните интереси и да се намалат сегашните и идните ризици во кибер-просторот.
5. **Соработка и размена на информации:** да се заштити кибер-просторот на земјата преку соработка и размена на информации на национално и меѓународно ниво, да се одржува отворен, слободен, стабилен и безбеден кибер-простор.

Целите 5С треба да се постигнат со спроведување бројни активности, а приоритет е даден на изготвувањето на Закон за безбедност на мрежи и информациски системи (за имплементација на ЕУ НИС директивата 2016/1149) кој е во законодавна процедура од 2019 година и сè уште не е усвоен³⁷. Приоритет е даден и на имплементацијата на Акциониот план на Националната стратегија за кибер-безбедност, кој вклучува формирање Регионален центар за кибер-безбедност за обука и истражување, подобрена меѓународна соработка, градење институционални капацитети, едукација и подигање на свеста за кибер-безбедноста. Национален совет за ИКТ и кибер-безбедност како тело со оперативни капацитети за кибер-безбедност беше формиран во 2019 година, во насока на реализација на еден од приоритетите на Стратегијата и Акциониот план.

Заклучок

Македонскиот кибер-простор покажува тенденции кон сеопфатно разбирање на кибер-заканите. Сепак, постои потреба од подобрување на потребните капацитети и подобро спроведување на стратегијата и активностите за спречување на кибер-нападите. Неопходно е процесите да се случуваат истовремено и координирано во повеќе области.

Кибер-безбедноста создава голем број предизвици бидејќи е подложна на постојани промени, така што стратешките документи треба постојано да се ревидираат и да се надградуваат. Брзите и ефикасни институционални реакции бараат соодветни капацитети за кибер-безбедност, што треба да претставува долгорочна цел.

За оваа цел потребно е значително зголемување на буџетските ресурси, а многу често буџетските ограничувања претставуваат пречка за ефективно спроведување на усвоените стратешки документи. Вложувањето во човечки и технолошки ресурси, за жал, честопати се смета за непотребна инвестиција.

³⁷ Закон за безбедност на мрежи и информациски системи. Достапен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=51471. Пристапено на 20.12.2021.

Во моментот, напорите за подигање на свеста за кибер-безбедноста се спорадични и главно се прават доброволно и со ограничени ресурси од страна на граѓанските организации и повремени поддршка од Владата.

За обезбедување ефективна и ефикасна кибер-заштита неопходна е соработка меѓу различните засегнати страни (Владата, законодавниот дом, приватниот сектор, граѓанското општество, техничката и академската заедница) кои имаат своја улога во процесите на креирање политики за кибер-безбедност во различни фази од процесот.

Превенцијата во кибер-безбедноста иако се заснова на добрата технологија, не помалку значајно е образованието и подигањето на свеста кај интернет-корисниците. Неопходни се инвестиции и јакнење на ресурсите во делот на образованието кое се однесува на кибер-безбедноста, како и меѓународна соработка на ова поле. Имено, постои потреба за обука на професионалци, како и нивно ангажирање за спроведување обуки за кибер-безбедност во јавниот сектор каде познавањата од оваа област се многу ограничени.

Пандемијата со Ковид-19 наметна сè почеста примена на онлајн трговијата при што дополнително ја нагласи потребата од усвојување правни решенија со кои ќе се превенираат инциденти како онлајн измама, фишинг, спам итн.

Културата на кибер-безбедност треба да се подобри и да се зајакне регионалната соработка во справувањето со кибер-заканите со цел да се обезбеди отворен, слободен, стабилен и безбеден кибер-простор. Регионалната соработка треба да биде поддржана и со законски решенија кои ќе овозможат истрага и успешно откривање на кибер-криминал со прекуграничен карактер. Регионалната соработка во овој контекст може да го олесни пристапот за воспоставување побезбеден кибер-простор за земјите кои се соочуваат со слични закани за кибер-безбедноста. Спроведувањето на заеднички кампањи за подигање на свеста за кибер-безбедноста, заедно со јавен ангажман на различни засегнати страни, едукација и споделување на добри практики, би имало позначајно влијание доколку се спроведе на регионално ниво.

БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Agency for Electronic Communications. *MKD-CIRT*. Достапно на: <https://mkd-cirt.mk/?lang=en>. Пристапено на 20.12.2021
2. CISCO. Types of Cybersecurity Threats. Достапно на: <https://www.cisco.com/c/en/us/products/security/what-is-cybersecurity.html#~types-of-threats>; Пристапено на 20.12.2021

3. Cost of a Data Breach Report 2021. IBM. Достапно на: <https://www.ibm.com/security/data-breach>. Пристапено на 20.12.2021.
4. Council of Europe (2001) *Convention on Cybercrime*, 23 November 2001. Достапно на: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/185>, Пристапено на 15.12.2021.
5. Council of Europe (2006) *Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/189>. Пристапено на 15.12.2021.
6. *Cybersecurity Capacity Review FYR Macedonia 2018*. Достапно на: <https://ssrn.com/abstract=3658462>. Пристапено на 15.12.2021.
7. DiploFoundation (2016) *Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities*. https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2021/06/Cybersecurity-in-Western-Balkans_0.pdf. Пристапено на 15.12.2021.
8. IBM. Common Cyber Threats. Достапно на: <https://www.ibm.com/topics/cybersecurity>. Пристапено на 15.12.2021.
9. IT Governanace UK. Types of Cyber Threats Достапно на: https://www.itgovernance.co.uk/what-is-cybersecurity?promo_name=megamenu-cybersecurity&promo_id=info-cybersec. Пристапено на 15.12.2021.
10. *Law on Criminal Code*, Official Gazette No .37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 50/2006, 60/2006, 73/2006, 87/2007, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 143/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013.
11. Mohay, George M.; Alison Anderson; Byron Collie; Rodney D. McKemish; Olivier de Vel; *Computer and Intrusion Forensics*, Artech House, USA, 2003.
12. *National Cyber Security Action Plan 2018-2022*, MIOA. Достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ap_cybersec_v1.13_eng.pdf, Пристапено на 15.12.2021.
13. *National Cyber Security Strategy 2018-2022*, MIOA, Достапно на: https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/cyber_security_strategy_macedonia_2018-2022_-_eng.pdf . Пристапено на 17.12.2021.
14. *Overview of Digital Forensics*. ISACA (2015) Достапно на: https://www.infosecurityeurope.com/_novadocuments/83665?v=635652368156170000. Пристапено на 21.12.2021.
15. Parliamentary Office of Science and Technology, *Digital Forensics and Crime*, Post Note 520 (March 2016). Достапно на: <https://www.google.com/rl?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwing5fr0JnsAhVClosKHaxKDdwQFjABegQIAxAC>
16. <http://www.parliament.uk/documents/POST-PN-0520/POST-PN-0520.pdf>&usg=AOvVaw1BmLjrNdtV1pAP-tN-XWpM. Пристапено на 15.12.2021.

17. *Report Advisory mission and workshop on online fraud and other cybercrime reporting mechanisms 20 - 21 February 2017, Skopje "The former Yugoslav Republic of Macedonia"*, Provided under the iPROCEEDS project, 2017, CoE and EU. Достапно на: <https://rm.coe.int/3156-26-iproceeds-report-reporting-mechanisms-mk/16807be381>. Пристапено на 15.12.2021
18. Sammons, John. (2015). *The Basics of Digital Forensics- The Primer for Getting Started in Digital Forensics*, Second ed. Elsevier.
19. "Seven Types of Cyber Security Threats". University of North Dakota. Достапно на: <https://onlinedegrees.und.edu/blog/types-of-cyber-security-threats/>. Пристапено на 20.12.2021.
20. The Top 10 Cyber Threats to Know in 2022. Достапно на: <https://prowritersins.com/cyber-insurance-blog/top-10-common-cybersecurity-threats/> . Пристапено на 20.12.2021.
21. Tungal, Abi Tuas. "What is a Cyber Threat?". Upguard. Достапно на: <https://www.upguard.com/blog/cyber-threat>. Пристапено на 20.12.2021.
22. Tungal, Abi Tuas. "What is a Zero-Day?". Upguard. Достапно на: <https://www.upguard.com/blog/zero-day>. Пристапено на 20.12.2021.
23. UK Forensic Science Regulator *Newsletter* No. 26 (2015). Достапно на: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470526/FSR_Newsletter_26_October_2015.pdf Пристапено на 20.12.2021.
24. Weisser Harris, Carolin and Nagyfejeo, Eva, Cybersecurity Capacity Review Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYR Macedonia) (July 1, 2018). Достапно на: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3658462> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3658462>. Пристапено на 17.12.2021.
25. What is Cybersecurity? CISCO. Достапно на: <https://www.cisco.com/c/en/us/products/security/what-is-cybersecurity.html>. Пристапено на 17.12.2021.
26. Zatyko, Ken; "Commentary: Defining Digital Forensics," *Forensic Magazine*, 2 January 2007, www.forensicmag.com/articles/2007/01/commentary-defining-digital-forensics. Пристапено на 21.12.2021.
27. Ген. Вотел, Јозеф Л., јули 2015. Разбирање на тероризмот денес и утре. ЦТЦ Сентинел 8. Издание 7.
28. Закон за безбедност на мрежи и информациски системи. Достапен на: https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=51471. Пристапено на 20.12.2021.
29. Јанкуловска, Гордана. „Јавна соба со мрачни тајни“, Дојче Веле. 27.1.2021. Достапно на: <https://www.dw.com/mk/јавна-соба-со-мрачни-тајни/a-56363266>. Пристапено на 25.12.2021.
30. Клопфер Ф. et. al „Вовед во управувањето со кибер-безбедност“. DCAF Geneva Centre for Security Sector Governance. Достапно на: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/CyberPolicyToolMACEDONIAN%28Cyrillic%29.pdf> . Пристапено на 17.12.2021.
31. Наумовски, Гоце. „Право на информатичка технологија“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2013.

32. Национална стратегија за кибер-безбедност на Република Македонија 2018-2022, јули 2018.
Достапна на: https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/ns_sajber_bezbednost_2018-2022.pdf . Пристапено на 25.12.2021.
33. „Телеграм ја затвори „Јавна соба“, полицијата уапси дел од членовите“, Дојче Веле, 28.1.2021.
Достапно на: <https://www.dw.com/mk/интернет-телеграм-јавна-соба-порнографија-македонија/a-56373954>. Пристапено на 25.12.2021.

