



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

ЕВРОПСКИ ИНТЕГРАЦИИ

Татјана Петрушевска
Васко Наумовски
Милена Апостоловска-Степаноска

ИМПРЕСУМ

Наслов:

ЕВРОПСКИ ИНТЕГРАЦИИ

Автори:

проф. д-р Татјана Петрушевска
проф. д-р Васко Наумовски
доц. д-р Милена Апостоловска-Степаноска

Рецензенти:

проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
проф. д-р Александар Спасеновски

Издавач:

Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје

Координација:

Давор Пашоски
Јоханес Д. Раи

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент графика ДОО Скопје

Фотографија на насловна страница:

Лозово, Васко Наумовски

Тираж:

400 примероци

Книгата може бесплатно да се преземе на официјалната интернет-страница на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер: kas.de/nordmazedonien

Напомена:

Ставовите изнесени во книгата не се ставови на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични гледишта на авторите.

Со усвојувањето на рецензиите на оваа публикација, со Одлука на Наставно-научниот совет на Правниот факултет "Јустинијан Први" од 2.3.2020 година, одобрено е нејзиното користење како учебник по предметот Европски интеграции.

Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во која било форма за умножување, фотокопирање или чување во информатички системи, без претходна дозвола од авторите.



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“

ЕВРОПСКИ ИНТЕГРАЦИИ

Институции и право

проф. д-р Татјана Петрушевска

проф. д-р Васко Наумовски

доц. д-р Милена Апостоловска-Степаноска

Содржина

ПРЕДГОВОР	15
------------------	-----------

ПРВО ПОГЛАВЈЕ	21
----------------------	-----------

Интеграциските теории и европската интеграција	22
Вовед	22
1. Теориите за европска интеграција	22
1.1. Федерализам	24
1.2. Функционализам	26
1.3. Неофункционализам	27
1.4. Теориски објаснувања за подоцнежните фази на интеграција	33
2. Идејата за Европа низ историјата	34

ВТОРО ПОГЛАВЈЕ	39
-----------------------	-----------

1. Основачките договори на трите европски заедници и институциите кои нив ги карактеризираат	40
1.1. Договорот од Париз за основање на Европската заедница за јаглен и челик и неговата институционална рамка.....	40
1.1.1. Висок орган	41
1.1.2. Парламентарно собрание.....	42
1.1.3. Совет на министри	42
1.1.4. Судот на правдата.....	43
1.2. Договорите од Рим (Првиот и Вториот) за основања на Европската економска заедница и на Европската заедница за атомска енергија и нивните институционални рамки	43
1.2.1. Парламентарно собрание	44
1.2.2. Судот на правдата	45
1.2.3. Комисија	46
1.2.4. Совет на министри	47
1.2.5. Неколку клучни согледувања во контекстот на раниот институционален развој на трите европски заедници	47
1.2.6. Создавање на Европскиот совет и првите директни избори за Европскиот парламент	49
1.3. Институционалните промени со Единствениот европски акт	51
1.3.1. Европски парламент	52
1.3.2. Европска политичка соработка	53
1.3.3. Европски совет	53

1. Основачките договори на Европската Унија и институциите кои нив ги карактеризираат	58
1.1. Договорот од Мастрихт за основање на Европската Унија и неговата институционална рамка	58
1.1.1. Европски парламент	58
1.1.2. Совет на министри	61
1.1.3. Европска комисија	61
1.1.4. Клучните карактеристики на Договорот од Мастрихт	62
1.2. Договорот од Амстердам за редефинирање на Европската Унија и неговата институционална рамка	63
1.2.1. Европски парламент	64
1.2.2. Совет на министри	65
1.2.3. Европска комисија	66
1.2.4. Европскиот суд на правдата	66
1.2.5. Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската Унија	67
1.3. Договорот од Ница за институционално подготвување на Европската Унија за нејзино проширување и кон Централна и кон Источна и кон останатиот дел од Јужна Европа	68
1.3.1. Европски совет	69
1.3.2. Европски парламент	70
1.3.3. Европска комисија	70
1.3.4. Европскиот суд на правдата	71
1.3.5. Првостепениот суд	71
1.3.6. Неколку клучни согледувања на клучните поенти на промените на Ница	71
1.4. Договорот за воспоставување Устав на Европа/всушност на Европската Унија и неговите цели за институционални промени/интервенции	73
1.4.1. Европски парламент	75
1.4.2. Европски совет	75
1.4.3. Совет	75
1.4.4. Европска комисија	76
1.4.5. Претседател на Европската комисија	76
1.4.6. Претседател на Европскиот совет	77
1.4.7. Министер за надворешни работи	77
1.4.8. Европски суд на правдата	77
1.4.9. Неколку клучни согледувања во контекстот на институционалната реформска природа на Договорот за Уставот на Европа/на Европската Унија	78

1. Основачкиот Договор од Лисабон на Европската Унија како конечен меѓународно-правен субјект и институциите кои него го карактеризираат	82
1.1. Вовед во/за Договорот од Лисабон	82
1.2. Европски парламент	84
1.3. Европска комисија	88
1.4. Совет	91
1.5. Европски совет	94
1.6. Европски суд на правдата	96
1.7. Европска централна банка	101
1.8. Суд на ревизори	101
1.9. Нови институции основани/регулирани со Лисабон	102
1.9.1. Висок претставник на Европската Унија за заедничката надворешна и безбедносна политика	102
1.9.2. Европска служба за акција	103
1.9.3. Советодавни комитети на Европската Унија	104

1. Правната природа на Европската Унија	108
1.1. Конститутивната структура на примарното право на Европската Унија	111
1.2. Законодавните постапки поврзани со изворите на примарното право на Европската Унија	112
1.3. Главните секундарни извори на правото на Европската Унија	116
1.4. Легислативните/законодавните процедури за секундарното право на Европската Унија	121
1.5. Меѓународните договори склучувани меѓу трите заедници/Европската заедница/Европската Унија и трети страни како дополнителни видови на извори на секундарното право	124
1.6. Општите начела/принципи на правото на Европската Унија како втори дополнителни видови на извори на секундарното право	127
1.6.1. Директната применливост и супрематијата - клучните начела за правното дејство на правото на Европската Унија во државите членки (правниот систем на Унијата и правните системи на членките) низ призмата на практиката на Судот на правдата во Луксембург	130
1.6.2. Основните човекови права	135
1.6.2. (А) Правото на достоинствен живот во функција на вистински човеков живот	135
1.6.2. (Б) Усвојувањето посебен акт за човековите права во Европската Унија	139
1.6.2. (В) Лисабон и човековите права	140
1.6.3. Принципот на пропорционалност	143

1.6.4. Принципот на рамноправност - argumetum a contrario на недискриминација	151
1.6.5. Принципот на супсидијарност	152

ШЕСТО ПОГЛАВЈЕ

159

1. Јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата на Европската Унија како извор на секундарното право	160
1.1. Релевантноста на судската практика на судот во Луксембург	160
1.2. Односите меѓу правниот систем на Европската Унија и националните правни системи	163
1.2.1. Принудните примени на правата регулирани со правото на Европската Унија од/во националните судови на нејзините држави членки	163
1.2.2. Покренувања прелиминарни судски постапки од страна на националните судови на државите членки до Европскиот суд на правдата	164
1.2.3. Принудни поднесувања тужби против државите членки поради кршења на правото на Европската Унија	167
1.2.4. Принудни поднесувања тужби против институциите на европската унија поради прекршувања на правото на Европската Унија	169
1.2.5. Принудни поднесувања тужби против индивидуи поради кршења на правото на Европската Унија	172
1.3. Четирите големи слободи во јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата	174
1.3.1. Слободата на движењата на луѓето/на работниците	175
1.3.2. Слободата на движењата на капиталите	180
1.3.3. Слободата на етаблирања и на пружања (на движења) на услугите	182
1.4. Дејството на правото на Европската Унија и на јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата во македонското право и во судската практика	185

СЕДМО ПОГЛАВЈЕ

195

Западноевропската унија и европската одбранбена заедница и европската политичка унија и европската политичка соработка од основањата на трите европски заедници до воспоставувањето на Европската Унија	196
1. Најкусо воведување во клучнава тема на ова поглавје	196
2. Западноевропската унија нераскинливо поврзана со Северноамериканската алијанса за колективна одбрана	197
2.1. Воведувањето во Западноевропската унија	197
2.2. Заживувањето на Западноевропската унија	198
2.3. Извесните развивања на/релевантните резултати на Западноевропската унија	199
2.4. Исчезнувањето/гаснењето на Западноевропската унија	201
3. Европската одбранбена заедница	202
3.1. Причината за основање/создавање/воспоставување европска одбранбена заедница	202

3.2. Свикувањето релевантна меѓувладина конференција	202
3.3. Напори/обиди за основање/воспоставување/формирање европска политичка заедница	203
4. Европската (политичка) Унија	205
4.1. Планот на Фуше	205
4.2. Приемот/резултатот/(не)успехот на Планот/Нацрт-договорот на Фуше	206
5. Европската политичка соработка	207
5.1. Изразот европска политичка соработка	207
5.2. Воспоставувањето на процесот на европска соработка	208
5.3. Изградбата/текот на процесот на европската политичка соработка низ седумдесеттите и осумдесеттите години од минатиот век	210
5.4. Развитокот на општата европска дипломатија благодарение на европската политичка соработка	214
5.5. Процесите кон уставноправните санкционирања на европската политичка соработка	215
5.6. Институционалните структури, процедурите, методите и инструментите на европската политичка соработка	217
5.7. Куси заклучувања за европската политичка соработка	220

ОСМО ПОГЛАВЈЕ

223

Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика на Европската Унија 224

1. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Мастрихт	224
1.1. Кусо воведување во <i>Мастрихт</i>	224
1.2. Основните цели на Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика	225
1.3. Уставно-правниот концепт за Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика на <i>Мастрихт</i>	227
1.4. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Амстердам	230
1.4.1. Кусо воведување во <i>Амстердам</i>	230
1.4.2. Инструментариумот на заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика според <i>Амстердам</i>	230
1.4.3. Менаџирањата со кризите и <i>Амстердам</i>	232
1.5. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Ница	236
1.5.1. Кусо воведување во <i>Ница</i>	236
1.5.2. Интервенциите на <i>Ница</i>	237
1.5.3. Ница и пакет-договорите меѓу Европската Унија и северно-американската алијанса	239
1.5.4. Ница и основната стратегија за безбедноста во Европската Унија	240

1.5.5. Ница и слабостите на Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика	242
1.6. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Лисабон	243
1.6.1. Кусо воведување во <i>Лисабон</i>	243
1.6.2. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот за Уставот на Европа	244
1.6.3. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и <i>Лисабон</i>	249
1.6.4. Надлежностите на клучните институции и органи/тела за Заедничката безбедносна и одбранбена политика	254
1.6.4. (А) Европскиот совет	254
1.6.4. (Б) Советот (на министрите)	256
1.6.4. (В) Односите меѓу Советот и националните парламенти	257
1.6.4. (Г) Европската комисија	260
1.6.4. (Д) Европскиот парламент	261
1.6.4. (Ѓ) Критичкиот осврт врз институционалните надлежности од Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската надворешна и одбранбена политика до Заедничката надворешна одбранбена политика	264
1.6.5. Европските дипломатски способности	266
1.6.6. Европската културолошка дипломатија	267
1.6.7. Европската економска дипломатија	267
1.6.8. Проблемите на <i>Лисабон</i>	270
2. Усвојувањето на <i>acquis communautaire</i> (Поглавјето за Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика) на Европската Унија во нашево/во македонсково право	272
2.1. Кус вовед во преговарачкото Поглавје 31	272
2.2. Преглед на клучните сегменти од историски релевантните аналитички извештаи на Европската комисија за постигнатите напредоци	273
2.3. Преглед на клучните сегменти од последниве аналитички извештаи на Европската комисија за постигнатите напредоци на нашава држава во Поглавјето 31 во последниве две години	281
3. Заклучување на Поглавјето за ЗНБОП преку утврдување на местото на Европската Унија во меѓународниот систем	285
3.1. Што не е Европската Унија?	285
3.2. Што е Европската Унија?	285
3.3. Европската Унија како светска сила?	286
3.4. Како најстегнато/најзбиено/најкусо да се сфати Европската Унија низ призмата на денешнава меѓународна заедница?	287

Правдата и внатрешните работи на Европската Унија	294
1. Основачките акти на заедниците и правдата и внатрешните работи	294
2. Никулците на правдата и на внатрешните работи	296
2.1. Основањето на ТРЕВИ	296
2.2. Основањето на ЦЕЛАД	297
2.3. Основањето на ЕДУ	299
3. Правдата и внатрешните работи и првиот договор за Европската Унија	
- Договорот од Мастрихт	300
3.1. Релевантноста на <i>Мастрихт</i> за правдата и за внатрешните работи	301
3.2. Кои биле прашањата од заеднички интереси кои уставно-правно биле регулирани со Договорот од Мастрихт?	301
3.2.1. Главните цели на <i>Мастрихт</i>	301
3.2.2. Заедничките интереси според <i>Мастрихт</i>	301
3.2.3. <i>Мастрихт</i> и ЕВРОПОЛ	302
3.3. Кои/какви биле структурите на Европската Унија за одржувања плодносни меѓудржавни соработки за прашањата од заеднички интереси?	306
3.3.1. Усвојувања резолуции за правдата и за внатрешните работи од Советот	306
3.3.2. Усвојувања на Шенгенските конвенции	307
3.3.3. Од Шенген до Даблин	308
3.3.4. Даблин I	309
3.3.5. Даблин II и даблин III	311
3.3.5. (А) Причините поврзани со последнава европска бегалска криза	313
3.3.5. (Б) Последнава европска бегалска криза и нашава држава	316
3.4. Кои биле другите норми во Договорот од Мастрихт со кои биле регулирани сконцентрираните национални суверенитети?	317
3.4.1. Главната борбена структура за распределувања политики - Советот - намерно осакатена/ослабната со оддалечувања од демократската контрола на Европскиот парламент и од правосудната контрола на Европскиот суд на правдата	318
3.4.2. Втората клучна структура на распределувањата политики - Европскиот комисија	320
3.4.3. Двете клучни помошни и координирачки структури во однос на Советот и на Европската комисија	321
3.4.4. Постапките на одлучувања/создавања политики од институциите на Европската Унија	322
4. Правдата и внатрешните работи и Договорот од Амстердам	323
4.1. Релевантноста на <i>Амстердам</i> за правдата и за внатрешните работи	323
4.2. <i>Амстердам</i> и инаугурирањето на концептот на слободата безбедноста и правдата	325
5. Правдата и внатрешните работи - ЕВРОПРАВДА - Договорот од Ница релевантноста на <i>Ница</i> за правдата и за внатрешните работи	329

6. Правдата и внатрешните работи - ЕВРОПРАВДА - Европскиот јавен обвинител - Договорот за Уставот на Европа	331
--	-----

ДЕСЕТТО ПОГЛАВЈЕ

335

Зоната на слободата, безбедноста и правдата и Договорот од Лисабон	336
--	-----

1. Релевантноста на <i>Лисабон</i> за слободата, безбедноста и правдата	336
1.1. <i>Лисабон</i> и азилите и миграциите	336
1.2. <i>Лисабон</i> и кривичните области	337
1.3. <i>Лисабон</i> и судските соработки во кривичните и во граѓанските области	338
1.4. <i>Лисабон</i> и ЕВРОПРАВДА	340
1.5. <i>Лисабон</i> и Канцеларијата на јавниот обвинител	343
1.6. <i>Лисабон</i> и разликите меѓу европол и канцеларијата на јавниот обвинител	344
1.7. <i>Лисабон</i> и како би изгледала идната Канцеларија на јавниот обвинител	344
2. Усвојувањето на <i>acquis communautaire</i> (Поглавјето на правдата, слободата и безбедноста во македонското законодавство)	352
2.1. Правото на Европската Унија и политичката унија	352
2.2. Усвојувањето на Поглавјето 23 од <i>acquis communautaire</i>	353
2.3. Усвојувањето на Поглавјето 24 од <i>acquis communautaire</i>	356
2.4. Претходните аналитички извештаи за напредокот на нашата држава	357
2.5. Најновите аналитички извештаи на Европската комисија за напредокот на нашава држава	365
2.5.1. Извештајот од 2016 за 2015	365
2.5.1. (А) Извештајот од 2016 за 2015 и Поглавјето 23	366
2.5.2. Извештајот од 2016 за 2015 и Поглавјето 24	376
2.5.3. Извештајот од мај 2019	379
2.5.3. (А) Поглавјето 23	380
2.5.3. (Б) Поглавјето 24	386
3. Воведување во клучните заклучоци на ова поглавје	389

ЕДИНАЕСЕТТО ПОГЛАВЈЕ

395

Проширување на Европската Унија пред падот на Берлинскиот ѕид	396
---	-----

1. Проширување на Европската Унија	396
1.1. Проширувањето од 1973 година	397
1.2. Медитеранското проширување – 1981 и 1986 година	400
1.3. Проширување со државите од ЕФТА – 1995 година	401
1.4. Држави кои остануваат надвор од ЕУ: Норвешка, Швајцарија, Исланд	405
2. Историското проширување со државите од Централна и Источна Европа во 2004 година	406

2.1. Потребата од проширување на ЕУ по падот на комунизмот – политички, економски и безбедносни аспекти	406
2.2. Подготовки за проширување	411
2.2.1 Улогата на создавањето на Европската банка за обнова и развој во подготовките за проширување	416
2.2.2.Обединувањето на Германија – прво проширување на ЕЗ со источноевропска земја	416
2.2.3.Нова форма на соработка – Договори за асоцијација	419
2.2.4. Агенда 2000 – визијата на ЕЗ за проширувањето на Исток	420
2.3. Зошто ЕУ почна да размислува за прифаќање на државите од Централна и Источна Европа?	422
2.4. Критериумите од Копенхаген – неопходен услов за членство	424
2.5. Преговорите за членство со државите од ЦИЕ	426
2.6. Економското влијание на европските договори во некои држави кандидати	430
2.7. Реформа на институциите и начинот на одлучување во ЕУ пред последното проширување	431
2.8. Влијанието на последниот бран на проширување на ЕУ во 2004 година врз економијата и политиките – добитници и губитници	434
2.9. Некои примери на интеграција на државите од ЦИЕ во ЕУ	439
2.10. Проширувањето од 2007 година	443
2.11. Проширувањето од 2013 година	443

Користена литература 445

За авторите 459

Предговор

Предговор

Почитувани читатели,

факултетскиов учебник што го имате пред себе е наменет за да служи како воведен/инаугуративен информациски курс за/по Европската Унија (за која понатаму се употребуваат и само поимот *Унијата* и кратенката ЕУ – забелешка на авт.). Во него се сместени традиционалните теории и концепти кои историски ги објаснуваат големите европски здружувања/обединувања/интегрирања поврзани со проектот *Обединета Европа*, кој, суштински, започна да се одвива по катастрофално поништувачката Втора светска војна. На нив, по логички разбирлив редослед, разумно се надоврзуваат сите основачки договори, конститутивно-правните акти на трите европски заедници во 50-тите години на минатиот век; преку оние во 80-тите и 90-тите; сè до последниот уставно-правен Договор од Лисабон (за кој во понатамошниот текст се употребува и поимот *Лисабон* или кратенката ДУ – забелешка на авт.) од крајот на првата декада на актуелниов милениум. Тие овозможуваат од нив да бидат извлечени клучните институции карактеристични за специфична европска градежна архитектура, кои, пак, се пресудни за процесите на изградувањата на типичните европски правни конструкти кои ги красат и меѓународно-правни и внатрешно-правни елементи – правните извори; процедурите на/за нивните креирања; начините на нивните спроведувања/остварувања/оживотворувања, вклучително и огромните творечки улоги во таквите процеси преку богатата јуриспруденција на фамозниот Европски суд на правдата (за кој во понатамошниот текст се употребуваат или само поимот *Судот*, или кратенката ЕСП – забелешка на авт.), чие седиште е во Војводството Луксембург (поради што за Судот, не е исклучено да се употребуваат и изразите *Судот во Луксембург* или само *Луксембург* – забелешка на авт.). Сево наведено е навистина нужно добро да се познава, но не е доволно, доколку не е надополнето со уште две сфери првенствено на правото (иако и на политиката) за заокружувања на замислената финална перспектива – *Обединетите европски држави* според моделот на *Обединетите Американски Држави*. Станува збор за Правдата и за внатрешните работи, односно за огромната зона/територија на Слободата, безбедноста и правдата (за кои понатаму се употребуваат кратенките ПВР и СБП, забелешка на авт.) и за Заедничката надворешна, безбедносна и одбранбена политика (за која во текстот што следува се употребува кратенката ЗНБОП, забелешка на авт.). Не случајно овој труд завршува, а не започнува, со политиката/политиките за проширувања на ЕУ, всушност, со степените на нејзините обединувања кон, односно со конкретни европски држави, како и со евентуално конечното британско излегување од постојниов/новиов меѓународно-

правен европски субјект. Имено, таквите интеграциски и излегувачки процеси се зависни и од историјата/теориите, и од базичните договори, и од институциите, и од правото и судските практики и од ПВР, СБП и ЗНБОП. Сè заедно, не само што информира и подучува за фактите, туку и ги проблематизира објективните резултати поврзани со нив. Сепак, поради насоченоста на учебников кон правото, политиката и јавноста/медиумите како четвртиот вид на модерните демократски државни власти, не се задржуваме на сите економски аспекти на ЕУ, ниту се занимаваме со сите други (од вкупните триесет и три) нејзини политики поради нивните огромности.

Целите на учебников

1. Заради воведувања на студентите во проблематиката на ЕУ, овој учебник настојува да им ги задоволи следниве основни цели:
 - › студентите мора да ги разберат главните причини зошто, воопшто, морал да тргне тој импонзантен *лупинг* на конечното обединување на европскиот континент и која била улогата на релевантните филозофски теории заради воведувања во оваа многу значајна проблематика; дури и доколку постојат индивидуални несогласувања со нив, или доколку некои ги третираат како спорни, не случајно се објаснуваат квалитетно за да отвораат понатамошни плодотворни дискусии;
 - › студентите мора од минатото да се вгнездуваат во сегашноста на актуелните институции, право и јуриспруденција, во тоа како функционира севкупноста на системот благодарение на илустрациите на актуелните статуси заради констатирања на нивните дострели, но и на сознанијата/увидите како би можеле да течат растежите/унапредувањата/развијањата итн. во периодов што следува, односно што, објективно, би можела да носи иднината;
 - › студентите такви ставови би можеле да заземаат само врз основа на правилни разбирања за комплицираностите и за комплексностите не само на современа ЕУ, туку и на целината на глобална планета избилдана од комплексни мешавини – и европски, но и светски, плус меѓународни регионални и универзални организации, плус еден куп дополнителни и формални и неформални аранжмани, да не зборуваме за другите судови, трибунали, арбитражи итн.
 - › студентите мора правилно да ги разберат и преживеаните европски пристапувања во членства на денешна ЕУ, за да ги сфатат и мудрувањата околу нејзините можности за комплетните интегрирања на сиов/огромниот континент, но и реалните можности да преживее, да не се распадне со последици какви што и во далечното и во блиското минато имале незанемарливи бројки на федерации (на пример, и поранешниот Советски Сојуз – во текстот што следува СССР, забелешка на авт.; поранешната

Чехословачка Република и нашава, поранешна југословенска федерација – во текстот што следува СФРЈ, забелешка на авт.).

2. Следствено, бидејќи овој учебник е наменет за да служи како воведен/инаугуративен курс, што подразбира по, најмалку, четири часа неделно, во текот на еден семестар, не случајно, единаесет поглавја со вкупно 1091 фуснота, всушност, тој содржи доволно материјал за да:
 - › од една страна, им овозможи на професорите, во контурите на наведените рамки да прават: и мудри сопствени избори за проблемите кои ги сметаат за релевантни; и прагматични селекции, врз основа на актуелните/моменталните ситуации, правни случаи и проблеми, кои ги сметаат за плодносни за конкретните генерации студенти;
 - › и обратно, од друга страна, професорите мора да имаат изострени слухови кон студентите: и за што е она што ги интересира, колку, зошто и како; и колку и како мора да им биде предочувано за да може да им ги задоволува и нивните поединечни интелектуални амбиции, желби, потреби, интереси, ставови итн.
3. Токму поради претходно изложеното, во примарен интерес на образувањето на студентите и во функција на нивните што поголеми интелектуални зреења, растења, развивања и просветлувања, со најискрени, најсрдечни и најтопли желби на сите автори на текстот што следува, на крајот на секое поглавје, секој/а конкретен автор/ка внесува дополнителни образувачки/едуцирачки основни контролни правни прашања заедно со дополнителни широко разгранети и разлетани и длабоко вгнездени различни примери на правни практики. Сите заедно за кај студентите да постигнуваат и да манифестираат, покрај редовни значителни напори заради перманентни совладувања мноштва од знаења, и континуирани задоволства со постигнатите дострели/резултати.

Техничка структура на учебников

1. Токму поради сево наведено, целокупната техничка структура на овој богат учебник изгледа вака:
 - › главни наслови на вкупно единаесет поглавја;
 - › нивни распоредености/разместености под дополнителни поднаслови;
 - › нивни допрецизирања и под дополнителни поднасловчиња;
 - › со главни материи/со главните текстови и;
 - › надополнети со фусноти, долу, на краевите на сите страници;
 - › низ сите нив се наведуваат и кратенки, наведени;
 - › со употреби на италикот како синоним со наводниците, односно наместо наводниците;

- › со примени и на оригиналните називи на имињата на лица, на институциите и на судските пресуди и на трудовите/делата, за кои тоа го бараат соодветните авторски правила;
 - › со максимални почитувања и на правилата на македонскиот литературен јазик и на правилата за авторизирања соодветни текстови и на правилата за стручните технички правни, политолошки и медиумски поими, изрази, референции, определници итн.
- 2.** Главните текстови под сите почетни наслови на поглавјата завршуваат со куси забелешки на клучните поенти од секоја соодветна тема, за да бидат стегнато презентирани/сфатени/разбрани и со куси прашања заради овозможувања на студентите, уште пред соочувањата со испрашувањата од страна на професорите, да бидат подготвени за она што ги чека, односно да бидат свесни за степените на совладаностите на сите поодделни материјали.
- 3.** Учебников завршува со наведувања на секупната библиографија поделена според следниве точки:
- › наслови на книги, учебници, монографии итн.;
 - › наслови на сериски публикации во периодични списанија;
 - › релевантни интернет-страници на кои би можело да има секакви текстови, со соодветни прецизни нагласки за какви текстови станува збор;
 - › наслови на правни акти (и домашни, и европски, и меѓународни, и регионални и универзални);
 - › наслови на политички документи (и европски, и меѓународни регионални и меѓународни универзални);
 - › медиумски извадоци итн.
- 4.** Индекс

Благодарност

Авторските напори за заокружување на овој учебник се помогнати со релевантни предлози и коментари и на респектабилни студенти, и на колеги и на/од соодветни соработници. Како и секогаш, сите автори на овој учебник на сите најискрено им се заблагодаруваат, со желби и за идни плодносни соработки.

Потписниците на редовите што следуваат најискрено се заблагодаруваат и на Фондацијата Конрад Аденауер, Скопје, поради сета, не само максимално професионална, туку и исклучиво човечка – како поддршка така и соработка во целокупниов процес за објавување на учебников што следува, посветен и за основните и за магистерските и за докторските студии, како на Правниот факултет *Јустинијан Први*, така и на сите други факултети за кои може да биде навистина корисен.

Со особена почит,

проф. д-р Татјана Петрушевска

проф. д-р Васко Наумовски

доц. д-р Милена Апостоловска-Степаноска



Поглавје 1: Вовед

1. Теориите за европска интеграција

Европската интеграција како феномен може да се проучува од повеќе аспекти. Прво, како форма на меѓународна организација каде што одлуките се донесуваат со приближување на интересите на државите членки; второ, како регионална економска соработка, чијшто примарен интерес е формирање заеднички пазар и слободна трговска зона; и трето, како уникатен систем на креирање и спроведување на политиките каде што се вклучени голем број актери и различни влијанија. Овој процес којшто резултира со создавање Европски заедници (ЕЗ) и Европската Унија (ЕУ) сè уште претставува ненадминат проект за политичко и економско интегрирање, дури и повеќе од половина век од неговите зачетоци.

Прашањата од областа на интеграцијата на европскиот континент и проблематиката на Европската Унија неминовно мора да бидат проучувани и од аспект на интеграциските теории, чиешто постулати имаат одреден степен на влијание врз целокупниот процес на создавање и развој на меѓународните организации и форми на соработка во Европа после Втората светска војна. Теоретските размислувања се неопходни за сеопфатно разбирање на процесите на обединување, при што главните прашања кои се разгледуваат се односите меѓу политичката и економската страна на интеграцијата, улогата на институциите во функционирањето на создадената заедница, како и односот на ентитетите на заедницата со самата заедница и заедничките органи. Она што на почетокот можеби се чинеше како повоен експеримент на теоретичарите им даде шанса да го систематизираат во модели кои би можеле да се применат и во други делови од светот, а и да ги модифицираат своите размислувања во зависност од нивната (не) успешна апликација во реалноста.

Теориите за интеграција најблиску се поврзани со дисциплината на меѓународните односи и нивниот предмет на интерес се односите меѓу независните држави, прашања поврзани со постигнување на мирот, како и формите на потесна асоцијација. На европско тло, движењата за интеграција го ставија под прашање и натамошното егзистирање на т.н. Вестфалски државени системи реализацијата на идејата за воспоставување мир и соработка ја лоцираа во создавањето на меѓународна организација *sui generis*, заснована на два принципа на одлучување: меѓувладин и супранационален.

Процесот на основање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), и подоцна на Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (Евроатом) беше оригинален начин на воспоставување тесна меѓународна соработка на мала група држави. Од оваа ситуација на трансформација на Западна Европа произлегоа повеќе правци на интеграциските теории кои се занимаваа со можните насоки во кои ќе се движи обединувањето, функциите на заедничките институции, улогата на државите членки, како и појавата на нова структура над суверените држави членки.

Повеќе теоретичари нудат различни дефиниции на поимот „интеграција“, фокусирајќи се на една или на повеќе цели на процесот. Така, Дојч ја разбира како „создавање безбедносни заедници (или зони на мир) меѓу држави во еден регион“; Хохис како „формирање нови политички системи надвор од дотогаш постоечките политички системи“; Хаас како „доброволно создавање широки политички целини кои вклучуваат свесно избегнување сила во односите меѓу институциите-учесници“ или „процес каде што политичките актери во повеќе значајни области се насочени да ја променат нивната лојалност, очекувања и политички активности кон нов центар, чиешто институции поседуваат или бараат јурисдикција над националните држави, а краен резултат е нова политичка заедница, која ги надминува претходно постоечките“, додека Вилијам Волис како „создавање и одржување интензивни и широки модели на интеракција меѓу претходно автономните држави“.¹

Од аспект на теориите, создавањето и развојот на Европските заедници е резултат на неколку тенденции, а и самата динамика на обединувањето влијае врз модификацијата на теоретските претпоставки. Ќе ги разгледаме влијанијата на федерализмот, функционализмот и неофункционализмот врз основањето и развојот на ЕЗ и ЕУ.

Од посебно значење за разбирањето на европската интеграција се три димензии на самиот процес: 1) функционалниот опсег – процесот започна со интеграција во два сектора, јаглен и челик, продолжи со областите на трговија, земјоделство, транспорт, конкуренција и атомска енергија, за подоцна да се прошири и на регионална политика, развој, истражување, заштита на животната средина, индустриска политика, здравство, образование и култура, како и надворешна и безбедносна политика; 2) институционалниот капацитет – комбинација на супранационални и меѓувладини карактеристики, при што супранационалниот карактер е изразен во: независноста на Европската комисија (ЕК), гласање со квалификувано мнозинство во Советот на министри; како и правен систем кој има супрематија и директен ефект во државите членки; 3) географската област – започна со шест држави основачки од Западна Европа, за подоцна преку четири

1 Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration* (Hampshire / New York: Palgrave).

циклуси на проширување (1973, 1981/86, 1995 и 2004/07/13) нејзините граници да се прошират до Северниот Пол, Русија и западниот и источниот Медитеран. Имајќи ги предвид овие процеси, за европската интеграција се посебно значајни три теории: федерализам, функционализам и неофункционализам. Теориите не само што помагаат да се разбере светот во кој живееме, туку и да се добијат идеи за веројатноста на одредени процеси во иднина, т.е. да се развијат и да се подобрат претпоставките и предвидувањата. Секоја од овие теории има свој придонес во создавањето и развојот на процесот на европско обединување, во зависност од околностите кои владееле низ историјата.

1.1 Федерализам

Федерализмот претпоставува постоење политички систем во којшто власта е поделена меѓу централната влада и владата на федералната единица, при што федералните единици имаат одреден степен на автономија. За разлика од унитарните држави, во федерациите суверенитетот е поделен помеѓу најмалку две територијални нивоа, со тоа што единиците во секое ниво можат да дејствуваат независно од другите на истото ниво во некои области. Граѓаните имаат обврски и кон центарот (федерацијата) и кон територијалните единици (република, региони, итн.). Обично федерациите се надлежни за одбраната и надворешната политика, додека останатите области се во надлежност на федералните единици. Овој тип на уредување се применува во општества во кои има етнички, јазично или културно различни ентитети, кои, сепак, се стремат кон заеднички политички поредок.² Типични примери за федерација се САД, Канада, Германија, Австрија и Швајцарија.

Поддржувачите на федерализмот сметаат дека националните држави ја губат својата функција, бидејќи не можат да ја гарантираат политичката и економската сигурност на своите граѓани, при што се предлагаат директни избори за европско собрание, како и на устав кој би бил усвоен на референдум.³ После повеќе од педесет години од почетоките на Европските заедници беше подготвен устав и неговата ратификација беше предмет на референдумски изјаснувања. Според некои автори, Европската Унија „веќе функционира како федерација во зародиш“.⁴

За разлика од другите теории кои сугерираат целосно надминување на државата, федерализмот, сепак, ја гледа крајната форма на интеграцијата во државен облик. Оттаму, идејата за обединување на европските држави во една федерација ќе резултира со нова, федерална држава, со што постои можност за кулминација со создавање систем

2 Stanford Encyclopedia of Philosophy, <http://plato.stanford.edu/>

3 Spinelli, Altiero (1972), *The Growth of the European Movement since the Second World War*, во Hodges, M.: *European Integration* (Harmondsworth: Penguin).

4 Петрушевска, Татјана (2003), *Каков устав ѝ е потребен на Европа?* Евродијалог, 5.

на супердржави, со што не само што не би се решил проблемот на меѓународните конфликти, туку тој би можел и да се влоши.⁵ Ова се смета и за една од најзначајните критики насочени кон федералистите, бидејќи нивните предлози повикуваат само на репродукција на форма на управување одредена територија, при што само би се зголемила разликата меѓу оние што управуваат и оние што се управувани.

Како би требало да изгледа идната европска федерација? Дали постоечките држави би се претвориле во федерални единки, или длабочината на интеграцијата би можела да биде различна за секоја држава?

Федералистите се фокусираат на крајниот резултат – федеративен облик на уредување, при што тој може да биде со различен степен на децентрализација, постигнат во различен временски рок. Во рамките на овој правец постои поделба во однос на начинот на кој би се реализирала крајната цел – одеднаш и на револуционерен начин, или постепено, преку создавање федерално единство меѓу политичките елити.

Меѓу позначајните документи во кои се повикува на федерација за Европа е Манифестот од Вентоне насловен „Кон слободна и обединета Европа“, кој повикува на „конечно укинување на поделбата на Европа на национални суверени држави“, како и „создавање цврста меѓународна држава“.⁶ Еден од позначајните застапници на федерализмот, активен во основањето и развитокот на Европските заедници, Алтиеро Спинели, во овој Манифест предлага создавање европска федерација, со цел европските држави да се поврзат толку блиску што нема да можат повеќе да влезат во војна едни со други.⁷ Федералистичките идеи не можеа да бидат реализирани веднаш после Втората светска војна, од едноставна причина што поделбата на сфери на влијание меѓу големите сили во основа го имаше зачувувањето на националните држави.

Договорите за основање на ЕЗ се, всушност, документи со кои се воспоставуваат наднационални структури со елементи на федерални органи, без разлика дали се именувани како „устав“ или не. Една од целите во Шумановата декларација е „да доведе до реализација на првата конкретна основа на европска федерација“, поставувајќи ги во неа политичките цели – мирот, слободата и создавањето нова Европа – пред економските – заедничкиот пазар за јаглен и челик. Првиот претседател на Комисијата, Холштајн, во една прилика оценува дека „моделот на Римските договори... е федерален, а не конфедерален“.⁸

5 Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration* (Hampshire / New York: Palgrave).

6 EU History – Federalist Documents - <http://www.eu-history.leidenuniv.nl>

7 The Ventone Manifesto, <http://www.federalunion.org.uk/archives/ventotene.shtml>

8 The Times, London, Mart 1965 година, цитирано во: Corbett, R. (2001), *The European Parliament's Role in Closer EU Integration* (Hampshire / New York: Palgrave).

Федерациите на крајот создаваат концентрација на уставна и институционална моќ на федерално ниво. Европската „уставна архитектура“ никогаш не била предмет на потврдување од страна на европскиот „демос“, како што е тоа случај со федералните држави.

Разликата меѓу федерализмот и неофункционализмот може да се пронајде во: важноста што федералистите му ја придаваат на уставниот карактер на договорите; нивниот појасен концепт за крајниот ефект од интеграцијата; нагласувањето на сите аспекти на интеграцијата, вклучувајќи ги демократската контрола и владеењето на правото – наспроти технократските аспекти кај неофункционалистите; признавањето на улогата на политичкото водство; политичката волја за започнување на процесот; и улогата на заедничкиот парламент.

1.2 Функционализам

Функционализмот се смета за една од клучните теории за проучувањето на меѓународните односи, чијшто клучен мислител е Дејвид Митрани. Иако функционализмот е теорија чишто основни претпоставки не се единствени за сите функционалисти, сепак, сите тие се согласни околу некои пошироко поставени принципи. Функционалистите не веруваат во способностите на националната држава да ги исполни потребите на граѓаните и задоволување на општото добро, па оттаму се наметнува потреба од создавање нови институции кои ќе ги исполнуваат функциите кои им се доделени, а со цел задоволување на општото добро.

Некои потреби на граѓаните најдобро се задоволуваат со игнорирање на државните граници, и притоа би се остварило пренесување на лојалноста на граѓаните од државните кон меѓународните институции, а меѓународниот конфликт би станал невозможен.⁹

Појдовната определба на функционализмот е „формата мора да ја почитува функцијата“. Според функционалистите, човековите потреби се менуваат со текот на времето и се разликуваат во различни региони, поради што создавањето на институциите мора да биде флексибилно. Овде лежи и една од најголемите предности на функционализмот – не е врзан за ниту една шема на меѓународна организација, целта е задоволување на потребите, а не создавање нова интегрирана држава, при што клучна е флексибилноста.¹⁰

Предлозите за континентално обединување Митрани ги опишува на овој начин: „Помеѓу концептите за континентална унија и оној за универзална асоцијација

⁹ Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration* (Hampshire / New York: Palgrave).

¹⁰ Ibid.

постои разлика не во степенот, туку во суштината. Првиот продолжува на стариот начин на дефинирање на територијата, а вториот со дефинирање на функциите; и додека униите би ги дефинирале нивните територии како средство за разликување помеѓу членовите и оние што се надвор, асоцијацијата би ги селектирала и би ги дефинирала функциите за остварување на спротивната цел на интегрирање со оглед на интересите на сите¹¹. Со други зборови, со регионалната интеграција би се создала нова држава (унија од сите членки) со што само би се повториле грешките на системот на национални држави. Во однос на Европската заедница за јаглен и челик, Митрани согледува елементи на функционалистичката логика – поврзување на властите со производителите, со цел задоволување на потребите во одреден сектор. Сепак, при оваа форма на интеграција повеќе е применета територијална отколку функционална логика. Концептот на Митрани вклучува основање заедничка власт во вид на повеќе независни, меѓусебно надополнувачки агенции, а не во една наднационална регионална организација, која е неспособна да ги победи тесните национализми.

Функционализмот нуди алтернатива на предлозите за регионална интеграција после Вестфалскиот систем на држави, но истовремено ја дава и основата за правецот што е најблизок до европското обединување – неофункционализмот.

1.3 Неофункционализам

Резултатите од работата на творците на европските заедници, Моне и Шуман, беа инспирација за поставување нови теоретски постулати поврзани со интеграцијата на повоена Европа. Иако можеби нивната крајна цел повторно беше создавање федерација, начинот и методите за нејзина реализација беа различни од функционалистичките. Според Хаас, најзначајниот неофункционалист, „конвергенцијата на економските цели кои се вметнати во бирократскиот, плуралистичкиот и индустрискиот живот на модерна Европа го дадоа клучниот импетус. Економскиот техничар, планерот, иновативниот индустријалист и синдикалистите се тие што го унапредуваа движењето, а не политичарот, интелектуалецот, поетот или писателот“¹².

Во почетокот на интеграцијата политичарите зборуваа за „создавање чувство за заедничка цел“ (Шуман), како и за „основа за поширока и подлабока заедница“ (преамбула на Договорот за ЕЗЈЧ). По првичниот успех на ЕЗЈЧ и подготовките за проширување на интеграцијата нејзиниот модел не беше целосно идентичен со функционалистичкиот, иако содржеше одредени негови елементи. Поблизо

11 Mitrany, D. (1933), *The Progress of International Government* (London: George Allen and Unwin) цитирано во Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration* (Hampshire / New York: Palgrave)

12 Haas, Ernst B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition (Stanford CA: Stanford University Press).

модел беше формулиран од страна на неофункционалистите. Оваа теорија не ја врзува лојалноста на граѓаните со социопсихолошката заедница, како кај функционалистите, туку со нивните интереси и со институциите каде што тие би можеле да ги остварат. Постојат разлики меѓу *Gemeinschaft* и *Gesselschaft*, при што првата е заедница каде постои чувство на заедничка припадност и каде се споделуваат заеднички вредности и лојалности, а втората е заедница заснована на рамки и правила за конкурентски интереси. Три федерации што функционираа повеќе како *Gesselschaft* се распаднаа токму поради недостаток на *Gemeinschaft*: ССРР, Југославија и Чехословачка.

Трансферот на лојалност од националните кон супранационалните институции предвиден од неофункционалистите, иако можеби не со предвидената брзина и секторска опфатеност, сепак, се остварува. Речиси сите региони во државите членки имаат свои канцеларии во Брисел и остваруваат директна соработка со супранационалните институции, добиваат финансиска помош од ЕУ, и притоа ги заобиколуваат своите национални влади. Синдикални организации, индустриски асоцијации и транснационални невладини организации своите интереси ги заштитуваат во Брисел, а не во државите членки.

Во однос на плановите на Моне и Шуман за создавање на ЕЗ, Розамонд ги наведува следните претпоставки: 1) во почетокот интеграцијата да се одвива скромно во области на т.н. „ниска политика“, но во области кои се од клучно стратегиско значење (на пример, јаглен и челик); 2) создавање административно тело каде што нема да се штитат националните интереси за да го надгледува процесот на интеграција и на кое ќе му се даде можност да дејствува како поттикнувач на понатамошната интеграција; 3) интеграцијата на одредени економски сектори помеѓу државите ќе создаде функционален притисок за интеграција во други економски сектори, поврзани со претходните. Овој тренд ќе продолжи и понатаму, под раководство на заедничкото административно тело, што ќе резултира со постепено поврзување на националните економии; 4) продлабочувањето на интеграцијата нема да биде спонзорирано само од горенаведеното тело, туку постепено, општествените интереси, чијашто лојалност дотогаш била насочена кон националните власти, ќе започне да се пренесува кон заедницата, бидејќи ќе сакаат да ги задоволат нивните интереси поефикасно; 5) продлабочената интеграција ќе наметне потреба за создавање повеќе институции, бидејќи ширењето на интеграцијата ќе бара поголема регулаторна комплексност; 6) со други зборови, политичката интеграција е помалку или повеќе придружен ефект на економската интеграција; 7) следствено, оваа постепена економска интеграција придружувана од одредена супранационална институционализација ќе биде ефективен пат кон создавање долготраен систем на мир во Европа.¹³ И самиот Шуман во Декларацијата од 9.5.1950 година, наведува дека „Европа нема да биде

¹³ Rosamond (2000).

создадена одеднаш и според еден план“. Таа ќе биде градена преку конкретни постигнувања кои ќе создадат *de facto* солидарност.¹⁴

Заедничкото производство на јаглен и челик ќе придонесат за поставување заеднички основи за економски развој како прв чекор кон федерација на Европа. Создавањето на оваа моќна производствена целина, отворена за сите земји што сакаат да учествуваат и обврзана да им ги овозможи на сите држави членки основните елементи за индустриско производство под исти услови, ќе постави вистинска основа за нивно економско обединување. Наместо дотогашните големи идеи за брзо обединување на европските народи, Шуман предлага тивка интеграција во одредени сектори, внимателно водена од заеднички институции, и визија за реализација на обединувањето на долг рок.

Иако според одредени автори¹⁵ предлогот на Шуман е, всушност, типично меѓувладино тргување за зајакнување на Франција и Германија во контекст на економската и политичка експанзија на САД после Втората светска војна, периодот што следува покажува дека очекувањата, дури и тие да биле само декларативни, за економско и политичко обединување постепено се остваруваат. Идеите на неофункционализмот најјасно се гледаат во делата на Ернст Хаас¹⁶ и Леон Линдберг¹⁷, при што тие се водат од функционалистичките постулати, но со одредени критики кон нив и со значителни разлики во одредени елементи. Наместо „технократскиот автоматизам“ на Митрани и останатите функционалисти, овде интеграцијата се движи благодарение на желбата за задоволување на интересите на актерите и трансферот на нивната лојалност кон супранационалните структури.

Постоењето на интересовни групи и нивното однесување ќе доведе до создавање елементи на супранационален политички систем, во кој актерите ќе го насочат нивното влијание кон институциите што ги донесуваат одлуките – а тоа повеќе нема да бидат државните институции, туку институциите на заедницата. Исто така, овие актери ќе ја интернационализираат сопствената организација и ќе создадат транснационални европски асоцијации. Охрабрени од создавањето на ЕЗЈЧ и ЕЕЗ неофункционалистите го засноваа своето резонирање на следниве премиси: две или повеќе земји се согласуваат да работат за интеграција во еден економски сектор (на пр., јаглен и челик), при што создаваат супранационално бирократско тело со цел поефикасно исполнување на зацртаните задачи. Сепак, целосната интеграција нема целосно да се постигне доколку не се интегрираат и сродни економски сектори (опфатени со ЕЕЗ и Евроатом), па така интеграцијата во првиот сектор создава притисок за интеграција во други сектори. Се зголемуваат

14 Declaration of 9 May 1950, http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

15 Dinan, Desmond (1994), *Ever Closer Union?: Introduction to the European Community* (Hampshire/New York: Palgrave Macmillan).

16 *Обединувањето на Европа* за првпат испечатена во 1958 год., и *Вон нацијата држава* од 1964 год.

17 *Политичката динамика на европската економска интеграција* од 1963 год.

интеракциите меѓу актерите во сите сектори од сите инволвирани страни, а супранационалната структура ја води натамошната интеграција. Интересовните групи во државите членки ќе лобираат кај своите влади со цел да ги задоволат своите интереси, што ќе резултира со поголема поддршка за процесот на интеграција.

Според неофункционалистите, Комисијата, Судот и Парламентот преземаат активности што влијаат на правецот во кој се движи европската интеграција. Според Линдберг, пред да се започне со процесот на интеграција, потребно е да се задоволат одредени услови: прво, постоење централни (регионални) институции и политики; второ, овие институции треба да имаат капацитет да иницираат социјални и економски процеси, со што нивниот мандат ќе оди подалеку од вообичаените меѓународни организации; трето, задачите на овие институции во суштина треба да бидат експанзивни; и четврто, државите што учествуваат во процесот треба да ги избалансираат сопствените интереси и интересите на новите членки. Неофункционализмот се карактеризира со два значајни концепта: првиот е ширењето на ефектите на активноста во области кои претходно не биле опфатени, надминување на дотогашните граници („претекување“, *spillover*), и вториот е трансферот на лојалноста.

Во однос на првиот, како што веќе беше споменато, при интеграција во еден сектор се создава притисок за интеграција во други, сродни сектори, т.е. заедничкото производство на јаглен и челик е само почеток на интеграција на економиите на западноевропските држави, и истото нема да биде целосно без севкупна економска интеграција. Исто така, во овој концепт има елементи на продлабочување на интеграцијата – на пример, царинската унија меѓу државите членки ќе биде поефикасна ако тие се обидат да воспостават стабилен сооднос на нивните валути, а оваа координација ќе наметне потреба за интеграција во монетарната политика.

Постоењето и улогата на супранационално тело со значителни овластувања во одреден степен ги разликува европските заедници од другите меѓународни организации. Во рамките на останатите, преговарањето на државите членки се сведува на наоѓање компромис на најнискиот можен степен, со најмал можен ризик за нив. Во ЕЗ автономијата на супранационалното тело ги одбегнува влијанијата на државите и не ги штити нивните национални интереси, туку интересите на заедницата.

Концептот на *spillover* се однесува на ситуација во која една дадена акција која е поврзана со одредена цел создава ситуација во која првичната цел може да биде постигната само со преземање понатамошни акции, кои за возврат создаваат услови и наметнуваат потреба за уште повеќе акција итн.¹⁸Линдберг и Шајнголд се

18 Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press).

осврнуваат на четири механизми кои се значајни за процесот на интеграција: 1) функционален *spillover*, кој се случува бидејќи зададените задачи се функционално поврзани една со друга; 2) *log-rolling*,¹⁹ при што се постигнува поголема согласност за одредена акција преку „пакет на предлози“, каде што се вклучени приоритетите на повеќе страни; 3) социјализација на актерите – процес во кој учесниците во политиките, бирократи и државници, започнуваат да развиваат нови перспективи, видови на лојалност и идентификации, како резултат на нивните заемни интеракции, преку што се постигнува промена на ставот меѓу елитите; 4) повратна реакција од процесот врз однесувањето на јавноста, односно доколку резултатите од процесот се позитивни и прифатливи за јавноста – поддршката за него ќе се зголемува.²⁰ Во однос на улогата на актерите во процесот на интеграција, Шмитер ја опишува како ситуација при која „членовите се согласиле за одредени заеднички цели поаѓајќи од различни мотиви, но нееднакво задоволни од остварувањето на овие цели, се обидуваат да го решат истото со насочување на соработката во друг сектор (проширување на обемот на заедничките обврски) или со интензивирање на сопствените обврски во првичниот сектор (зголемување на нивото на заедничките обврски) или, пак, на двата начина“.²¹

Концептот *spillover* се покажа како корисен да се објасни опфаќањето на повеќе сектори во процесот на интеграција, започнувајќи од јаглен и челик до економско-монетарната унија, при која економската интеграција наметнува интеграција и во политичките области. Вториот концепт кој е дел од неофункционалистичката логика е трансферот на лојалноста. Во самата дефиниција на политичката интеграција Хаас вели дека таа е „процес каде што политичките актери во повеќе важни национални области се убедени да ги пренасочат своите лојалности, очекувања и политички активности кон еден нов центар, чишто институции поседуваат или бараат надлежност врз државите кои постоеле како независни пред интеграцијата“.²² Лојалноста ги претставува атрибутите на политичка заедница, при што населението е лојално на симболи и институции и за време на долги периоди ги почитува наредбите на истите, а за возврат добива задоволување на нивните важни очекувања. Текот на интеграцијата во одредени фази ги поттикна неофункционалистите да ги адаптираат своите тези. Така, почетното потценување на улогата на национализмот на европската политичка сцена се покажа како неправилно, па во доцните 60-ти години на минатиот век беше разгледана и можноста концептот на *spillover*, всушност, да дејствува како фактор за превенција

19 Изразот означува размена на гласови на законодавците, со цел да се одобрат различни активности кои се во интерес на различни членови.

20 Lindberg, Leon N. and Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs: Prentice Hall)

21 Schmitter, P. C. (1969), *Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration*, *International Organization* 23, 1.

22 Haas, E. B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition (Stanford CA: Stanford University Press).

на натамошната интеграција – можноста за нејзиното продлабочување да предизвика стрес и заплашување меѓу државите членки.

„Кризата на празна столица“ предизвикана од Де Гол во 1965 година предизвика модификација на неофункционалистичката теорија, бидејќи се покажа дека Советот на министри, а не супранационалната Европска комисија, е центарот на моќта. Неофункционалистите признаваат дека во своите претпоставки го занемариле национализмот и улогата на политичките лидери во процесот на интеграција.

Во однос на можноста за аплицирање на неофункционализмот како рамка за интеграција на други региони во светот, малку е веројатно дека такви проекти би имале успех сличен на оној што е постигнат во Европа. Сепак, Хаас и Шмитер развиваат модел кој би послужил како испитување на условите за *spillover* од економска во политичка интеграција.

Најголемите критичари на неофункционализмот се, секако, застапниците за ЕЗ како форма на меѓувладино преговарање и одлучување (правец познат како *intergovernmentalism*). Во 60-тите години на минатиот век особено се зајакнува значењето на националните интереси на европските држави, каде што предничи Франција и нејзиниот претседател Шарл де Гол. Со веќе споменатата „криза на празна столица“ Де Гол манифестира дека супранационализмот не е без опозиција во процесот на евроинтеграција, и дека државите членки немаат намера лесно да се откажат од заштита на сопствените национални интереси. Во своите критики за концептот на *spillover*, Хофман наведува: „Целиот процес на *spillover* е операција на водење грижа за туѓите средства: ‘ти и јас денес се согласуваме за мерка која ни дава помалку од она на што сме се надевале, бидејќи секој од нас очекува отстапките направени денес да се платат утре за некое друго прашање’. Сега, доаѓа ден кога треба да се направат сметките и кредитот е потрошен“.²³ Според него, преминот кон политичка интеграција нема да се одвива по автоматизам, туку со доброволно предавање на контролата од страна на државите членки.

Како што Пучала правилно забележува „ниту еден модел не може да го опише феноменот на интеграцијата со целосна точност, бидејќи сите модели претставуваат слика за тоа како интеграцијата може да изгледа или треба да изгледа, отколку како таа изгледа овде и сега“.²⁴ „Отсуството на еден јасен модел за едно нешто ги прави *ad hoc* аналогиите повеќе соодветни и оправдани. Ако не може да се определи кои се јасните аналогии, оние помалку јасните може да бидат соодветни“.²⁵

23 Hoffmann, S. (1964), *The European Process at Atlantic Crosspurposes*, Journal of Common Market Studies 3.

24 Puchala, D. (1972), *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, Journal of Common Market Studies 10.

25 Sbragia, Alberta M. (ed) (1992), *Euro-Politics* (Washington D.C.: Brookings).

Иако Розамонд ги опишува интеграциските теории како „нејасен концепт“, неофункционализмот ја задржува својата важност и денес, додека критиките упатени кон оваа теорија придонесуваат за збогатување на севкупната дебата за иднината на Европа, како и на улогата на државите членки. Можностите за реформа на ЕУ на почетокот на 21 век не би биле целосно испитани без да се земат предвид одредени неофункционалистички традиции, а со нив, како еден од начините за изнаоѓање алтернативни начини на меѓународна соработка меѓународните односи како дисциплина несомнено добиваат во квалитет. Според супранационалниот принцип, секоја држава има придобивки од заедничките активности, и, иако заеднички, презема контрола врз области врз кои претходно немала можност за тоа. Неофункционализмот не успева да ги објасни процесите во ЕЗ во 60-тите години, посебно подемът на Де Гол и „кризата на празна столица“, кога, всушност, беше демонстрирано значењето и влијанието на државите членки и „националистичкиот сентимент“ во Европа.

1.4 Теориски објаснувања за подоцнежните фази на интеграција

Комбинацијата на „конфедерална“ институционална структура и „федерална“ правосудна структура го одбележува европскиот Сондервег – посебен пат и посебен идентитет, различен од сите останати државни структури.²⁶ На моделот на ЕУ, којшто не може да биде објаснет само со една теорија, може да се аплицира и „моделот на велосипед“.²⁷ Паѓањето може да се избегне само доколку постојано се движи, а доколку движењето престане – не може повеќе да стои. Намалувањето на динамиката во процесот на интеграција на европскиот континент во 70-тите години на 20 век предизвикано од економските кризи, нафтениот шок и некои други фактори предизвика и недоволен теоретски осврт на истиот процес.

Во втората половина на 80-тите, со донесувањето на Единствениот европски акт (ЕЕА) и водството на Жак Делор како претседател на Европската комисија, создавањето на економско-монетарната унија и Договорот за Европската Унија се интензивира евроинтеграцијата, а паралелно со тоа и обидите за нејзино објаснување од страна на теоретичарите. Неофункционалистите ги опишаа овие настани како дел од заслугите на супранационалните институции (пред сè, на Европската комисија), и како типичен случај на *spillover* (во сферата на економската и монетарната политика). Сепак, севкупниот процес на евроинтеграција не би можел да биде разгледуван со примена на само една теорија. Како што Транхолм-Микелсен во една прилика заклучува, „нефлексибилноста на логиката на *spillover* имплицира дека неофункционализмот во никој случај не е старомоден“.²⁸

26 Weiler, Joseph H. H. (2000), *Federalism and Constitutionalism: Europe's 'Sonderweg'*, Harvard Jean Monnet Working Paper No. 01/00.

27 Somek, Alexander (2001), *On Supranationality*, EIOP 5, 3.

28 Tranholm-Mikkelsen, J. (1991), *Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete?*, Journal of International Studies 20, 1.

Процесот на интеграција вклучува фактори што можат поадекватно да бидат објаснети со примена на теоријата за меѓузависност и меѓувладино одлучување. После донесувањето на ЕЕА и ДЕУ, некои автори сметаат дека неофункционалистичката теорија е преформулирана, при што концептот на *spillover* се поврзува со успешноста на меѓувладините преговори, со што во теоријата се обединуваат меѓувладиниот и интеграцискиот фактор.

2. Идејата за Европа низ историјата

идеите за обединување на европските народи се предмет на интерес на голем број мислители низ историјата. Во 1693 година Вилијам Пен предлага создавање Европски парламент, со цел да се спречи понатамошна војна; Лајбниц во 1715 година се залага за „Res Publica Christiana“;²⁹ Сен Пјер во 1728 год. повикува на создавање Европска лига составена од 18 држави, со економска унија и заеднички буџет, а без граници.³⁰ После Американската војна за независност во 1776 год., визијата за Соединети европски држави ја застапуваат Лафајет и Кошижко; Кант ги претставува неговите идеи за постигнување вечен мир во 1795 година;³¹ а во 1806 год. е воведена царинска унија во рамките на Наполеоновото царство³². Францускиот социјалист, Сен Симон, и Августин Тиери во 1814 година во делото „За реорганизација на европското општество“ (*De la réorganisation de la société européenne*) се залагаат за форма на европска парламентарна федерација,³³ а слични идеи се дадени и од Џузепе Мацини во 1843 год.,³⁴ според кого „европското обединување е логичен след на италијанското обединување“, и од Виктор Иго во 40-тите години на 19 век.³⁵

Првата светска војна (1914-1918) го демонстрира крајот на Вестфалскиот систем на држави, и потребата за балансирање на моќта на државите. Спречувањето на нов воен конфликт беше повеќе од неопходно. Уште во текот на војната, во 1915 год., Фридрих Науман ја објавува книгата „Средна Европа“, каде што ја претставува својата визија за федерална централноевропска политичка единица, со постоење царинска унија.³⁶ Подоцна, Науман ја основа германската Либералнодемократска

29 Ward, Ian (2001), *Beyond Constitutionalism: The Search for a European Political Imagination*, European Law Journal, 7, 1.

30 Saint-Pierre, <http://en.wikipedia.org/wiki/Saint-Pierre>

31 Во делото *Вечен мир: Филозофска скица*.

32 Scheck, Raffael (2006), *Germany and Europe 1871-1945* (Waterville: Colby College).

33 Saint-Simon and Saint-Simonism, Catholic Encyclopedia, <http://www.newadvent.org/cathen/13377a.htm>

34 Giuseppe Mazzini, http://en.wikipedia.org/wiki/Giuseppe_Mazzini

35 Victor Hugo, <http://www.victorhugo.gg/victorHugo.aspx> – Во јули 1870 год. Иго во својот дом засади даб, кој постои до денес, предвидувајќи дека кога дрвото ќе созрее обединувањето на Европа ќе биде реалност.

36 Friedrich Naumann, <http://www.bartleby.com/65/na/Naumann.html>

партија, која постои до денес. Веројатно најстарото движење за обединување на Европа е Паневропското движење основано од грофот Рихард Куденхоф Калерги, кој во 1923 год. во своето дело „Паневропа“ (*PanEuropa*) се залага за обединета Европа заснована на федерален устав. Воспоставени се четири основни принципи на движењето: слободарски, христијански, социјален и европски.³⁷

Демохристијанските партии се предводници во промовирање на идејата за европско единство, но таа е поддржана и од социјалистите, како, на пример, од Италијанецот Силоне.³⁸ Францускиот бизнисмен и политичар, Луј Лоше, во 1919 година ја промовира идејата за индустриски картел на Франција, Белгија и Луксембург, на кои подоцна би им се придружиле и Германија и Велика Британија.³⁹ Во 1925 год. германскиот социолог Алфред Вебер повикува на создавање европска федерација, поради колапсот на националната држава, а во октомври 1926 год. во Виена се одржува првиот конгрес на Паневропското движење, со повеќе од 2000 учесници, од кој произлегува програмата на движењето, чијашто цел е „политичко и економско обединување на сите европски држави, од Португалија до Полска“.⁴⁰ Пактот „Келог-Бриан“⁴¹ склучен во 1928 година (познат и како Париски пакт) како меѓудржавен договор е склучен надвор од рамките на Друштвото на народите. Во Договорот се осудува војната како средство во меѓународните спорови, и „се отфрла како инструмент на националната политика на државите“. Во 1929 год. Жан Лушер го објавува своето дело за европска федерална држава, но без Велика Британија во неа, при што предлага Британија да основа федерација со САД и Канада.

Бриан после средбата со германскиот министер за надворешни работи, Густав Штресеман, во 1929 година доставува предлог за Европска економска група пред Друштвото на народите, кој не успеа да биде реализиран благодарение на подемот на Хитлер и смртта на Бриан. Во 1930 година тој објавува „Меморандум за организирање Европска федерална унија“,⁴² каде што се залага за европска политичка соработка која би требало да биде насочена кон суштинска цел: „федерација заснована на идејата на унија, а не на единство“, што би овозможила заеднички придобивки, а истовремено би ја почитувала независноста и националниот суверенитет на секоја држава. Исто така, во документот се зборува и за укинување на границите, создавање заеднички пазар, поедноставување на

37 Paneuropean Movement, Fundamentals, www.paneuropa.org

38 Carls, Alice-Catherine and Naughton, Megan (2002), *Functionalism and Federalism in the European Union* – Public Justice Report (Washington: The Center for Public Justice)

39 Carls, Alice-Catherine (2003), *The Origins of the European Community*, Archive of European Integration, http://aei.pitt.edu/456/01/carls_origins.doc.

40 Drakopoulos, Panos, *The Biography of Europe*, http://www.europeanspirit.gr/biblioteca/drakopoulos_theway.html

41 The Kellogg-Briand Pact, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/kbpact/kbmenu.htm>

42 The Briand Memorandum, <http://www.elopos.net/politics/briand-union.htm>

движењето на стоки, капитал и луѓе – идеи што подоцна во целост се реализираа во ЕЗ.

Во 1930 год. студентите од Советот на меѓународната универзитетска федерација протестираат барајќи федерација која е „единственото средство за помирување“.⁴³ Во 1931 год. францускиот државник Едуар Херио ја објавува книгата „Обединети европски држави“, каде што унијата ја претставува како услов за живот на Европа. Федералната унија⁴⁴ е основана во 1938 год., која има за цел „да ја прекине анархијата и да донесе мир, правда и слобода за сите“, а во 1939 год. папата Пи 12-ти повикува на создавање „супранационална заедница“, што го повторува и во божиќните пораки во периодот 1940-1944 год.⁴⁵

Идеите за европско обединување се актуелни и во текот на Втората светска војна, во 1942 година на Њујорк Универзитетот во САД се одржува првиот Европски семинар организиран од Калерги, а италијанската Христијанско-демократска партија е основана од страна на Алчиде де Гаспери во 1943 год., меѓу чии цели е и основање на европска федерација. Во март 1943 година британскиот премиер Черчил предлага создавање Совет на Европа.⁴⁶ Во август истата година е основано Европското федералистичко движење, а во текот на 1944 год. се одржани повеќе тајни средби на антифашистичките сили од повеќе држави, на кои се потврдени заложби за создавање федерална унија на европските народи. Во 1945 год. италијанската социјалистичка партија на својот прв конгрес се залага за федерација, а во истата година Черчил ја поддржува истата идеја. Двете најголеми германски партии, Христијанско-демократската унија (ЦДУ) и Социјалдемократската партија (СПД) во октомври 1945 година на своите конференции се залагаат за обединета Европа.⁴⁷ Европската парламентарна унија е основана во јуни 1946 година, а истата година е основана и Европската унија на федералисти, а истата година е објавена и Федералистичката повелба за Европска Унија, позната и како Програмата од Хертенштајн.⁴⁸

Договорот за економска, социјална и културна соработка и колективна самоодбрана, попознат како Договор за Западноевропска унија е потпишан во март 1948 година со следните држави членки: Белгија, Франција, Луксембург,

43 Drakopoulos, Panos, The Biography of Europe, http://www.europeanspirit.gr/biblioteca/drakopoulos_theway.html

44 The Federal Union, <http://www.federalunion.org.uk/about/>

45 The Church in European Public Life, http://www.comece.org/comece.taf?_function=ei_new&sub_id=11&id=37&language=en

46 Churchill's Speech at Zurich University, во Harryvan, A.G. & van der Harst, J. (1997), *Documents on the European Union* (London: Macmillan Press).

47 Drakopoulos, Panos, The Biography of Europe, http://www.europeanspirit.gr/biblioteca/drakopoulos_theway.html

48 The Hertenstein Programme, во Harryvan, A.G. & van der Harst, J. (1997), *Documents on the European Union* (London: Macmillan Press).

Холандија и Велика Британија⁴⁹. Во април 1948 година е основана Организацијата за европска економска соработка, а во мај 1948 год. е одржан Конгресот на Европа во Хаг, каде што повеќе од 750 делегати од цела Европа, меѓу кои и Аденауер, Черчил, Де Гаспери, Шуман, Спак, Моне, Спинели и др., во финалната резолуција повикуваат на создавање Европско собрание, а беше создадено и Европското движење.⁵⁰ Советот на Европа е создаден во мај 1949 година, со Пол Хенри-Спак како прв претседател на неговото собрание.

Пред официјалното создавање на ЕЗЈЧ во 1951 година, американскиот претседател Ајзенхауер изјавува дека НАТО не може да функционира без европска федерација. Некои автори ги земаат историските искуства на државите како влијателни фактори во нивната интеграција, па се споменуваат следниве:

- › Учеството на државата или регионот во минатите европски системи, т.е. во Римското Царство, Царството на Карло Велики или Хабсбуршката монархија;
- › Католицизмот, кој го поттикнува чувството на лојалност на власт над државната;
- › Припадноста на Европа како „појас од градови“ (делови од Германија, северна Италија, Бенелукс, Алзас и Лорен);
- › Искуство со империја со трговски и културни врски далеку од Европа.⁵¹

Иницијативите за поцврста интеграција не запираат и после основањето на ЕЗЈЧ. Меѓу помалку експлоатирани е Акциониот комитет за Обединети држави на Европа, основан во 1955 год. од страна на Жан Моне, кој постои сè до 1975 година. Овој Комитет е поттикнат од неуспехот на Договорот за Европска одбранбена заедница, и има за цел да ја „рестартира“ европската интеграција. Седиштето на оваа организација е „секаде каде што е Моне“. Комитетот лобира за членство на Велика Британија во заедниците; а во 1973 год. предлага создавање европска влада составена од премиерите на државите членки, што, всушност, ќе биде реализирано со почетокот на средбите на шефовите на држави и влади во 1974 година.⁵²

49 The Western Union Treaty, во Harryvan, A.G. & van der Harst, J. (1997), *Documents on the European Union* (London: Macmillan Press).

50 Hague Congress (1948), [http://en.wikipedia.org/wiki/Hague_Congress_\(1948\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Hague_Congress_(1948)).

51 Nedbrede, T. (1986), *Whence Europe? The Political Culture of European Unification* (Berger: University of Bergen).

52 Action Committee for the United States of Europe (ACUSE), во Dinan, Desmond (2000), *Encyclopedia of the European Union* (New York/Hampshire: Palgrave Macmillan).

ПРАШАЊА

1. Што претставува федерализмот, и кои се типични примери на федеративни држави?
2. Кои се основните постулати на функционалистичката теорија?
3. Како неофункционализмот го објаснува процесот на европска интеграција?
4. Кои се најзначајните идеи за интеграција на европските народи во историјата?
5. Кој е основачот на Паневропското движење, и за што се залагало истото?



2

Поглавје 2

1. Основачките договори на трите европски заедници и институциите кои нив ги карактеризираат

1.1 Договорот од Париз за основање на Европската заедница за јаглен и челик и неговата институционална рамка

1. Идејата за создавање специфичен објект на Обединета Европа не е нова. За неа прв пат се пишувало уште во средниот век⁵³. Се смета дека пресудно влијание врз повторното откривање на оваа идеја, односно врз особено сериозна посветеност на оваа многу стара идеја, по вековните неуспешни обиди за обединувања на насилни начини, имале размислувањата на италијанскиот федералист Алтиери Спинели (Altieri Spinelli) и на францускиот функционалист Жан Моне (Jean Monnet). Во нив се присутни желбите за здружувања на европските држави врз економски основи.
2. Така, под непосредно влијание на Спинели, на Моне, но и на Роберт Шуман, креаторот на Шумановата декларација од 1950 година, основана е Европската заедница за јаглен и челик. Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик е потпишан на 30 април 1951 во Париз (оттаму е и познат како Договорот од Париз за кратенката ЕЗЈЧ што се употребува во текстот што следува, забелешка на авт.), а стапил на сила на 25 јули 1952⁵⁴. Тој е првиот од трите договори со кој е трасиран патот за постепено економско интегрирање на европските држави⁵⁵.
3. Во Договорот од Париз се предвидени четири институции на ЕЗЈЧ, и тоа: Висок орган, кој е помаган од Советодавен комитет, Парламентарно собрание, Суд на правдата и Совет⁵⁶.

53 Види повеќе во делото *De monarchia* на познатиот писател Данте Алигиери, достапно на интернет-страницата: http://files.libertyfund.org/files/2196/Dante_1477.pdf.

54 Текстот на Парискиот договор види го кај Rudden B.&Wyatt D. (eds.), *Basic Community Laws*, Claredon Press, Oxford, 1994, стр.11 и понатаму.

55 Види поопширно кај Вукадиновиќ Р., *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније, Крагујевац, 2006, стр. 4.

56 Чл. 7 од ДЕЗЈЧ ОЈ С 191, 29.7.1992, достапен на интернет-страницата: http://eurlex.europa.eu/Result.do?typedate=GRP_DATE&startaaaa=1952&startmm=07&startjj=23&endaaaa=&endmm=&endjj=&RechType=RECH_date&Submit=Search

1.1.1. Висок орган

1. Високиот орган како главна извршна институција имал моќ да ги донесува и да ги спроведува одлуките на ЕЗЈЧ. Бил составен од девет независни претставници на владите на шесте држави членки и тоа: по два члена од Сојузна Република Германија (во текстот што следува СРГ, забелешка на авт.) и од Република Франција (во текстот што следува РФ, забелешка на авт.), по еден член од Република Италија (во текстот што следува РИ, забелешка на авт.), Кралството Холандија (или само Холандија во текстот што следува, забелешка на авт.), Кралството Белгија (или само Белгија во текстот што следува, забелешка на авт.) и Војводството Луксембург (или само Луксембург во текстот што следува, забелешка на авт.), а деветиот член бил избран од останатите осум члена. Бројот на членовите на Високиот орган можел да биде намален со одлука на Советот. Главен предуслов за избор на член во Високиот орган било државјанството на државите членки на ЕЗЈЧ.
2. Мандатот на членовите изнесувал шест години со право на повторен избор. Предвидено било неговите членови да бидат целосно независни во своето работење од државите членки од кои се номинирани. Постои инкомпатибилност на функцијата член на Високиот орган со која било друга функција или професија. Инкомпатибилноста трае три години по завршување на мандатот.
3. Високиот орган одлучувал со мнозинство гласови од неговите членови. Во надлежност на Високиот орган било да ја надгледува модернизацијата и подобрувањето на производството на производи од јаглен и челик, набавката на производите под исти услови, развојот на заедничката извозна политика и подобрувањето на работните услови во индустриските погони каде што се обработувале јагленот и челикот.
4. За спроведувањето на своите политики Високиот орган носел одлуки, давал препораки и мислења. Во вршењето на работите од неговата надлежност му помагал Советодавен комитет составен од претставници на производителите, работниците, потрошувачите и дистрибутерите⁵⁷.
5. Бројот на членовите на Советодавниот комитет варираше меѓу 30 и 51. Тие биле именувани од Советот за мандат од две години. Високиот орган еднаш годишно, но не подоцна од еден месец пред отворањето на сесијата на Парламентарното собрание, доставувал генерален извештај за неговата работа и за административните расходи на Заедниците⁵⁸.

57 Повеќе информации се достапни на интернет-страницата: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm

58 Чл. 18 од ДЕЗЈЧ ОЈ С 191, 29.7.1992, достапен на интернет-страницата: <http://eurlexeuropa.eu/Result.>

1.1.2. Парламентарно собрание

1. Друга институција која се формирала во согласност со Договорот од Париз било Собранието составено од делегати-претставници на националните парламенти на државите членки. Постапката за избор на делегатите во Парламентарното собрание зависела од законите на секоја држава членка. Делегатите биле номинирани од страна на националните парламенти со мандат од една година.⁵⁹
2. Според Договорот за ЕЗЈЧ, СРГ, РФ и РИ имале по 18 делегати во Парламентарното собрание, додека Белгија и Холандија по 10 делегати, додека Луксембург по 4 делегати, па годишните сесии започнувале во вториот вторник од месец мај и не смееле да траат подолго од завршувањето на фискалната година. Претставниците во Парламентарното собрание избирале претседател од редот на своите членови. На состаноците на Парламентарното собрание можеле да присуствуваат и членовите на Високиот орган. Делегатите на Собранието имале право да им поставуваат прашања на членовите на Високиот орган во врска со работите од нивна надлежност. Во работата на Собранието можеле да учествуваат и членовите на Советот. Парламентарното собрание одлучувало со мнозинство гласови од вкупниот број членови.
3. Во согласност со Договорот, Собранието во најголем дел имало надзорни и советодавни овластувања. Интересна одлука која Собранието ја донело во јуни 1953 е одлуката за распоредот на седење на претставниците во Собранието, кој бил направен според политичката определба а не според државата која ја претставувале делегатите.⁶⁰ Многу често Собранието практикувало градење заеднички ставови и позиции со Високиот орган, како две институции кои ги застапувале интересите на ЕЗЈЧ, наспроти Советот кој ги застапувал националните интереси на државите членки.⁶¹

1.1.3. Совет на министри

Советот на министри била третата институција востановена со Договорот за ЕЗЈЧ. Советот бил составен од по еден претставник од секоја национална влада. Претседателството со Советот било на принцип на ротација од страна на секоја држава членка за период од три месеци. Советот се состанувал по иницијатива на претседателот на Советот, на Високиот орган или на која било држава членка. Улогата на Советот била да ги усогласува активностите на Високиот орган и,

do?typedate=GRP_DATE&startaaaa=1952&startmm=07&startjj=23&endaaaa=&endmm=&endjj=&RechType=RECH_date&Submit=Search

59 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Est-1951.pdf>

60 Наумовски В., *Европски интеграции: теории и институционализација*, Пакунг, Скопје, 2009, стр.36.

61 Исто.

воопшто, економските политики на владите на државите членки. Исто така, Советот одобрувал одлуки донесени од страна на Високиот орган⁶².

1.1.4. Судот на правдата

1. Четврта институција востановена со Договорот од Париз бил Судот на правдата. Судот бил составен од седум судии со мандат од шест години. Изборот на судиите се засновал врз заеднички договори меѓу владите на државите членки.
2. Работата на Судот се одвивала на неколку начини. Судот заседавал на пленарни седници, но постоела можност од формирање совети од по три или од пет судии кои претходно можеле да ги разгледуваат прашањата поставувани на пленарна седница. Бројот на судии можел да се зголеми по барање на Судот за што одлука донесувал Советот. Судот од редот на своите судии избирал претседател за период од три години. Во работата на Судот биле вклучени и двајца општи застапници (правобранители). Нивна надлежност била да се грижат за примената и толкувањето на Договорот.
3. Во надлежност на Судот било да одлучува по одлуките донесени од државите членки или од Советот или за препораките и одлуките на Високиот орган донесени во спротивност со надлежностите кои ги имаат или, пак, за повреди во постапката на донесување одлуки на овие органи⁶³.

1.2 Договорите од Рим (Првиот и Вториот) за основања на Европската економска заедница и на Европската заедница за атомска енергија и нивните институционални рамки

1. Имајќи го предвид позитивното искуство од функционирањето на ЕЗЈЧ, актуелните основачи на Заедницата во Месина во 1955 се договориле да создадат поцврст облик на меѓународна соработка. Оваа идеја добила реализација во 1957 кога биле потпишани двата нови договора:
 - › Договорот за основање на Европска економска заедница (во текстот што следува кратенката ЕЕЗ, забелешка на авт.); и
 - › Договорот за основање на Европска заедница за атомска енергија (во текстот што следува кратенката ЕВРОАТОМ, забелешка на авт.).
 - › Договорите се потпишани на 25 март 1957 во Рим и се познати како Римски договори. Тие стапиле на сила на 1 јануари 1958 за/обврзувајќи ги: СРГ, РФ, РИ, Белгија, Холандија и Луксембург.

62 Види повеќе на интернет-страницата: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm

63 Чл. 33 од ДЕЗЈЧ, ОЈ С 191, 29.7.1992, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Est-1951.pdf>

2. За разлика од Договорот од Париз кој бил склучен за времетраење од 50 години, кој имал ограничено темпорално дејство (поради што во 2002 престана неговото важење), за Договорот за ЕЕЗ нема временско ограничување во однос на неговото важење.
3. Со стапувањето на сила на Парискиот и на Римските основачки договори се формирале три заедници признати како самостојни субјекти во меѓународното право. Како заеднички органи на трите заедници биле предвидени: Парламентарното собрание и Судот на правдата. Исто така, биле предвидени и посебен Совет на министри и Комисија како извршен орган. Бил основан и Економско-социјален совет со советодавен статус, кој извршувал функции и во полза на ЕВРОАТОМ⁶⁴.

1.2.1. Парламентарно собрание

1. Парламентот, кој во оваа фаза на институционален развој бил нарекуван Парламентарно собрание, во согласност со одредбите од Првиот римски договор, имал многу мали овластувања, во најголем дел, од советодавен и од надзорен карактер. Според Договорот на ЕЕЗ, бројот на делегатите бил зголемен во однос на бројот предвиден со Договорот за ЕЗЈЧ и тоа: СРГ, РФ и РИ имале по 36, Белгија и Холандија по 14, додека Луксембург 6 делегати. Парламентарното собрание се состанувало на годишна сесија која почнувала со работа третиот вторник во месец октомври или, пак, по посебно барање од Советот или Комисијата⁶⁵.
2. Со Римските договори на Собранието му се дадени овластувања и во буџетската политика на заедниците, а е потврдено и правото веќе дадено на Заедничкото собрание на ЕЗЈЧ – да иницира разрешувања на Комисијата. Разликата се состоела во тоа што со Римските договори овластувањата на Собранието биле поголеми од оние утврдени во Парискиот договор. Имено, Собранието имало право да врши надзор над сите надлежности на Комисијата, а не само, како што било првично утврдено, да го разгледува нејзиниот годишен извештај. Овој аспект придонел кон поголема меѓуинституционална зависност на овие две институции, и следствено, избегнувања конфликти и нивна поцврста соработка и координација на активностите⁶⁶.
3. Во согласност со Конвенцијата за заедничките институции, која влезе во сила истовремено со Римските договори, Парламентарното собрание и Судот на

64 Види подетално и кај Крег, Пол; де Бурка, Грејн, Право на ЕУ - текстови, случаи и материјали, Магор, Скопје, 2010, стр. 6 и понатаму.

65 <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1957.pdf>

66 Види Наумовски В., исто, стр. 68.

правдата биле формирани како заеднички органи на Европската економска заедница, како и на ЕВРОАТОМ.

1.2.2. Суд на правдата

1. Во надлежност на Судот на правдата било да се грижи за правилно толкување и примена на договорите⁶⁷. Бил составен од седум судии. Заседавал на пленарни сесии, но можел да формира и да заседава со совети од по три или од по пет судии. Бројот на судиите можел да биде зголемен по барање на Судот, а со одлука на Советот⁶⁸. Во работата на Судот на правдата учествувале и двајца општи застапници (правобранители). Нивниот број, исто така, можел да биде зголемен по барање на Судот на правдата, а со одлука на Советот. Во надлежност на Судот на правдата било да одлучува по претставка на Комисијата доколку некоја држава членка не постапила во согласност со Договорот и по дополнително дадениот период од страна на Комисијата не ја исполнила својата обврска. Исто така, во негова надлежност било да одлучува и по барање на држава членка која за друга држава членка поднела претставка дека не исполнила обврска во согласност со Договорот.
2. Во надлежност на Судот на правдата било утврдено и правото да ја преиспитува законитоста на актите донесени од Советот или од Комисијата, освен препораките и мислењата⁶⁹. Во оваа насока Судот на правдата имал надлежност да одлучува за законитоста на актите донесени од државите членки, додека Советот или Комисијата во случај на немање надлежност, во случај на повреда на договорот или во случај на злоупотреба на надлежностите од страна на институциите.
3. Со влегувањето во сила на Договорот за фузионирање во 1967, Советот и Комисијата станале заеднички институции за трите заедници (ЕЗЈЧ, ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ). Исто така, со овој Договор бил наметнат и принципот на буџетска единственост⁷⁰. Со него биле споени во еден трите совети на министри (на ЕЕЗ, на ЕЗЈЧ и на ЕВРОАТОМ), од една страна, и била предвидена една Комисија на место на двете претходни комисии (на ЕЕЗ и на ЕВРОАТОМ). Формулацијата гласела *ќе се конституира Комисија на Европските заедници која ќе го заземе местото на Високиот орган на ЕЗЈЧ, на Комисијата на Европската економска заедница и на Комисијата на Евроатом*⁷¹.

67 Чл. 164 ДЕЕЗ ОЈ С 83,30.3.2010, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1957.pdf>

68 Чл. 165 ДЕЕЗ, исто.

69 Чл. 173 ДЕЕЗ, исто.

70 Види повеќе на интернет-страницата: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

71 Чл. 9 од Договор за фузионирање, Journal Officiel des Communautés Europeennes N152/1, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Mer-1967.pdf>

Така, со овој Договор сите три извршни тела на заедниците се обединиле во една Комисија.

4. Со потпишување на овој Договор била извршена и една навидум безначајна термилошка измена на Договорот на ЕЗЈЧ. Имено, чл. 9, кој дотогаш гласел: *членовите на Високиот орган ќе се воздржуваат од каква било активност која е некомпатибилна со супранационалниот карактер на нивните должности бил изменет и гласел членовите на Високиот орган ќе се воздржуваат од каква било активност која е некомпатибилна со нивните должности. Терминот супранационален формално престанал да постои⁷².*

1.2.3. Комисија

1. Со Римските договори, Комисијата добила поголеми законодавни надлежности од претходно. Комисијата се оквалификувала како тело кое работи независно од интересите на владите на државите членки. Таа се оформила со заеднички договор на сите држави членки со цел претставување на нивните заеднички интереси⁷³. Во согласност со Договорот за ЕЕЗ била предвидена можност членовите на Комисијата да присуствуваат на седниците на Парламентарното собрание и писмено или усно да одговараат на прашањата кои им ги упатувале членовите на Парламентарното собрание⁷⁴. Предвидено било Комисијата да биде составена од 9 члена.
2. Во надлежност на Комисијата било да го овозможи правилното функционирање и развојот на заедничкиот пазар. Во насока на остварувањето на овие цели, Комисијата:
 - › водела сметка за примена на одлуките и мерките преземени од институциите во согласност со Договорот;
 - › формулирала препораки или испраќала мислења за работи кои се уредени со Договорот, а доколку тоа било изрично предвидено или доколку Комисијата сметала дека е тоа неопходно;
 - › можела да учествува во донесување мерки од страна на Советот или Собранието на начин предвиден со Договорот⁷⁵;
 - › важно е да се потенцира дека во надлежност на Комисијата било и да преговара и да донесува одлуки во име на Заедницата во меѓународните односи.

72 Види повеќе кај Наумовски В., исто, стр.68.

73 Види повеќе на интернет-страницата: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

74 Чл. 140 ДЕЕЗ, ОЈ С 83,30.3.2010, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1957.pdf>

75 Чл. 155 ДЕЕЗ, ОЈ С 83,30.3.2010, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1957.pdf>

3. Мандатот на членовите на Комисијата изнесувал четири години со можност за повторно назначување. Членовите на Комисијата од своите редови избирале претседател и двајца потпретседатели за мандатен период од две години и можност за повторен реизбор.

1.2.4. Совет на министри

1. Со Римските договори Советот се стекнал со овластување да ги одобрува законските предлози на Комисијата, која, пак, од друга страна, добила позиција на главен иницијатор на сето законодавство и *чувар* на договорите. Во оваа фаза од институционалниот развој, гласовите на поголемите држави членки имале поголема тежина од гласовите на помалите членки во Советот. Тоа било направено со цел да се изразат демографските разлики меѓу поодделните држави членки. Во надлежност на Советот било да се грижи за усогласување на генералните економски политики на државите членки, како и да донесува одлуки⁷⁶.
2. Во состав на Советот се наоѓал Комитетот на постојани претставници на државите членки (КОРЕПЕР), кој бил надлежен да ги подготвува седниците на Советот. КОРЕПЕР за првпат бил предвиден со Договорот за фузија/фузионирање потпишан во Брисел во 1965.

1.2.5. Неколку клучни согледувања во контекстот на раниот институционален развој на трите европски заедници

1. Во однос на раниот институционален развој на трите европски заедници и на Договорот за ЕЗЈЧ, односно на Договорот за ЕЕЗ, може да се констатира дека *Договорот ЕЗЈЧ бил сеопфатен, содржел секторски регулативи, прецизни, но доста опширни; Високата управа била одговорна за неговата примена, додека Советот располагал со ограничена нормативна моќ која била модел во кој доминирала супранационалноста; од друга страна, Договорот за ЕЕЗ бил рамковна спогодба која повикувала на реализација на целите во фази, по направените преговори меѓу државите членки; Советот решавал, додека Комисијата ја вршела улогата на подготвачка на проекти за донесувања решенија и на чувар на Договорот; така изгледал моделот на организирање на институциите во кој доминирал методот на меѓувладина соработка⁷⁷.*
2. Она што најпрво може да се уочи е дека со Парискиот и со двата римски договори се поставени темелите на институциите во ЕУ. Имено, институциите предвидени во овие договори во видоизменет облик, состав и назив постојат и

76 Чл. 145 од ДЕЕЗ, исто.

77 Готрон Ж. К., *Европско право*, Конгресен сервисен центар, Скопје, 2006, стр.77 и понатаму.

функционираат и до денес, шеесет години од нивното создавање. Зошто велам во видеоизменет состав и назив? Бидејќи, како што видовме во текстот погоре, Собранието кое денес се нарекува Парламент на ЕУ било првично составено од делегати кои биле посредно избирани од страна на државите членки, при што начинот на избор не кореспондирал целосно со она што се смета дека е една од основните функции на секое собрание, а тоа е во него да бидат претставени интересите на граѓаните на секоја конкретна држава, по пат на непосредно избрани претставници или, во овој случај, на граѓаните на европските заедници. Но, ако се тргне настрана составот на Собранието и се анализираат неговите рани надлежности, можеме да кажеме дека уште со Парискиот договор биле поставени рамките на т.н. *политичка контрола* на Парламентот над работата на Комисијата преку тогаш предвидената можност членовите на Собранието да им поставуваат прашања на членовите на тогашниот Висок орган. Со двата римски договори уште повеќе се зголемиле надлежностите на политичка контрола на Собранието над работата на Комисијата, со предвидената можност Собранието да иницира разрешување на Комисијата.

3. Исто така, во овие договори се наоѓаат и зачетоците на формирањето на европските политички партии преку одлуката на Собранието од 1953 неговите членови да седат според политичката определба, а не според националната припадност. Позитивната страна на раниот институционален развој се согледува во тоа што со надлежностите предвидени во договорите кои се однесуваат на политичката контрола на Собранието над Високиот орган (подоцна преименуван во Комисија) се забележува меѓуинституционален баланс во односите меѓу овие две институции. Но, од друга страна, се забележува и негативна страна во институционалниот развој, видена преку посредниот начин на избор на делегатите во Собранието. Всушност, *од самиот почеток на градење на европските институции се имало јасна политичка цел: да се создаде структура на зависност меѓу европските држави која ќе ги обврзува да развиваат заеднички решенија за заедничките проблеми; и тогаш како и денес тука се судираат копјата меѓу оние кои сакаат да ги зацврстат централните институции во федерална насока и оние кои на нив гледаат како на инструменти за максимално остварување на државните интереси*⁷⁸.
4. Ете како раниот институционален развој бил окарактеризиран со интензивната битка меѓу идеите на федералистите и на функционалистите за тоа во која насока треба да се изградат европските заедници – федерална или конфедерална. Идеите на федералистите добиле најсилно влијание во поствоените денови и за време на одржувањето на Конгресот во Хаг во 1948. На овој Конгрес биле усвоени повеќе резолуции кои се залагале за формирање

78 Види повеќе кај Shackleton M.&Peterson J., *Conclusion* во едицијата на Peterson J.&Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2006, стр. 332 и понатаму.

европска унија: со федералистички карактеристики; со сопствени институции; со заеднички пазар; со монетарна унија итн. Еден од најсилните приврзаници на федералистите, Алтиеро Спинели, генерален секретар на италијанското движењето *Italian Movimento Federalista Europeo*/Италијанското движење за европски федерализам/европско федерализирање, се залагал за создавање европска политичка унија со:

- › директно избрани пратеници во Европскиот парламент;
- › право на воведување даноци и
- › институционална структура во која одлуките би биле донесувани врз заедничка основа.

5. Неговата идеја била поддржана од страна на италијанската влада и била позната како *демократски радикализам*.
6. Меѓутоа, врз институциите на европското обединување влијаела многу, како спротивна теоријата на федералистите, теоријата на функционалистите на чело со Дејвид Митрани, кои не верувале во способностите на националните држави да ги исполнуваат потребите на граѓаните и да го задоволат општото добро, поради што се наметнувала потребата од создавања нови институции кои ќе ги исполнат доделените функции, со цел задоволување на општото добро. Интересен факт е што во својата работа Митрани силно ја негирал потребата од регионална интеграција на државите. Во ЕЗЈЧ, Митрани согледал елементи на функционалистичка логика – поврзување на властите со производителите, со цел задоволување на потребите во одреден сектор⁷⁹.

1.2.6. Создавањето на Европскиот совет и првите директни избори за Европскиот парламент

1. Хронолошки гледано овие две важни институционални реформи не се случиле во иста година, туку во 70-тите години на минатиот век⁸⁰ со што прво било создавањето на Европскиот совет (во текстот што следува кратенката ЕС, забелешка на авт.), а потоа биле одржани и првите директни избори за Европскиот парламент (во текстот што следува кратенката ЕП, забелешка на авт.). Имено, во 1974 бил формиран ЕС како неформално тело на шефови на држави и влади на државите членки кое се состанувало два пати годишно со цел одредување политички насоки за дејствување на Заедницата. Кои биле причините што придонеле за создавање на ова неформално тело на шефови на држави и влади, кое не било признато со основачките договори и сè до донесувањето на Единствениот европски акт нема да биде признато со ниту еден формален документ?

79 Наумовски В., исто, стр.16 и понатаму.

80 Види: Илиќ Г., *Лисабонскиот договор како темел на надворешно-политичкиот идентитет на Европската унија*, Графопром, Битола, 2009, стр. 47 и понатаму.

2. За создавањето на ЕС придонеле следниве две главни причини:
 - › прво, институциите на европските заедници не работеле добро колку што било потребно, а посебно по компромисот од Луксембург во 1965; имено, со првото проширување на заедниците кое ги вклучило Обединетото Кралство на Велика Британија и на Северна Ирска (во текстот што следува кратенката или ОК, или ВБ, забелешка на авт.), Република Ирска (или само Ирска, во текстот што следува, забелешка на авт.) и Кралството Данска (или само Данска, во текстот што следува, забелешка на авт.) имало изгледи донесувањата одлуки да бидат и долги и здодевни; во оваа насока имало логика создавање легитимен извор кој би носел стратегиски одлуки и;
 - › второ, министрите за надворешни работи се соочувале со потешкотии да ги координираат активностите на зголемениот број формации на Советот, затоа што се јавила потреба од воспоставувања координација на кохерентен начин; имено, единствениот или, подобро речено, најбезболниот начин тоа да се направи бил да се создаде тело составено од шефови на држави и влади како *краен извор на авторитет*⁸¹.
3. Што се однесувало до карактерот на одлуките на ЕС, иако немале формално обврзувачка сила тие, сепак, биле рамка во која се донесувале задолжителните одлуки на трите заедници. Некои теоретичари тврделе дека создавањето на ЕС придонело кон зголемување на меѓувладините елементи во институциите на трите заедници. Но, од друга страна, за нивно неутрализирање се договориле да ги воведат директните избори за претставниците во ЕП кој бил единствениот непосредно избран орган, а оттука и единствениот легитимен орган на подоцнежната ЕУ кој на непосреден начин ги претставувал интересите на нејзините држави членки.
4. Првите европски избори во кои биле применети принципите на:
 - › општост;
 - › непосредност;
 - › тајност и
 - › демократичност,

во остварувањето на правото на избор на граѓаните на Европа се одржале меѓу 7-10 јуни 1979, кога биле избрани првите 410 члена на Европското собрание од тогашните вкупно девет држави членки на трите европски заедници⁸².

5. Иако излезноста на првите директни избори била многу мала и за нив е запишано дека не биле многу успешни, сепак, биле револуционерни по својот карактер поради нивната идеја – создавање институции со наднационална

81 Види повеќе кај Schoutheete de P., The European Council, исто, стр. 40 и понатаму.

82 Види: Каракамишева Т., *Европскиот парламент и Лисабонскиот договор од 2007*, достапно на интернет-страницата: www.pravo.org.mk

структура. Првите директни избори за ЕП идентификувале позитивно влијание на три нивоа:

- › прво, промена на односот на останатите европски институции кон членовите на ЕП, како и зајакнување на легитимитетот на нивните одлуки;
- › второ, промена на балансот на силите меѓу националните парламенти, од една страна, и ЕП, од друга страна, во полза на вториов; и
- › трето, потврда на зацртаната стратегија на европарламентарците за зголемување на овластувањата, и тоа индиректно преку *petis pas/мали чекори* и директно преку барања за измена на структурата воспоставена со меѓудржавните договори, што кулминира во 1987 со донесување на Единствениот европски акт (во текстот што следува кратенката ЕЕА, забелешка на авт.)⁸³.

6. Она што како негативност беше забележано во раниот институционален развој, односно посредниот начин на избор на претставниците во Собранието е исправено со организирањето на првите непосредни избори за претставниците на ЕП, што несомнено придонесува за зголемување на демократичноста во европските заедници. Иако критичарите во тоа време забележувале поради малата излезеност на гласачите на првите европски избори, па дури и ја доведувале во прашање легитимноста на така избраните претставници, сепак, мораме да се согласиме за едно – дека непосредниот начин на избор е далеку полегитимен од делегатскиот (посредниот) начин на избор на претставниците за во некогашниот парламент. Од друга страна, како противтежа на наднационалниот елемент на ЕП бил основан/воспоставен/ етаблиран ЕС, кој иако бил неформално тело на шефови на држави и влади на државите членки, сепак, имал големо значење за институционалната рамнотежа, бидејќи во него е претставен принципот на меѓувладина соработка. За да може да зборуваме за рамноправно поставување на рамнотежа меѓу наднационалниот и меѓувладиниот елемент, потребно било ЕС како институција да биде призната со некој од формалните договори на европската заедница, што подолу ќе видиме дека се случило подоцна.

1.3. Институционалните промени со Единствениот европски акт

1. ЕЕА кој бил донесен на 17 февруари 1986 е првата ревизија во вистинска смисла на зборот на новиот основачки договор, по трите почетни договори од 50-тите години на минатиот век. Со ЕЕА се воведени следниве промени:
- › нови надлежности на Комисијата во областа на заштитата на животната средина, економската и социјалната кохезија, како и во делот на истражувањето и развојот;
 - › надворешната политика регулирана со политички документи била

83 Види и кај Наумовски В., исто, стр. 69-70.

- вградена во нормативните рамки/во уставно-правните норми;
 - › направена е промена во одредбите поврзани со социјалната и со монетарната политика, како и со заедничкиот пазар;
 - › зголемена е употребата на гласањето со квалификувано мнозинство, особено со чл. 100 (а);
 - › воведена е постапката на соработка;
 - › проширена е употребата на политиката на консултации и
 - › отворена е можноста за формирање понизок европски суд⁸⁴.
2. Со ЕЕА е изршена реформа и на судската власт на тој начин што е формиран Првостепениот суд со основна цел да се растовари Судот на правдата од многубројните предмети.

1.3.1. Европски парламент

1. Со ЕЕА било променето името на Собранието (што го носи од 1962) во ЕП (која кратенка ја употребуваме од погоре, како попозната, како актуелна, забелешка на авт.) и биле зголемени неговите надлежности. До донесувањето на актот, Советот имал обврска само да го консултира ЕП во неколку ситуации, пред донесување на одлуката⁸⁵.
2. Со ЕЕА била зајакната моќта на ЕП во законодавниот процес. Имено, со овој акт неговата консултација е заменета со постапката на соработка. Во согласност со чл. 253 од ДЕЗ е предвидено ЕП да учествува во подготовка на актите, со што тој, всушност, добива право на второ читање, односно право да поднесува амандмани на предлозите на Советот. Со ова радикално се менува улогата на ЕП во целината на постапката на донесување одлуки, во смисла на промена или отфрлање на заедничките ставови на Советот само со апсолутно мнозинство⁸⁶.
3. Со ЕЕА положбата на ЕП е подобрена и на начин што во неговите надлежности е додадена и потребата тој да даде согласност за одреден акт *assent procedure*. Имено, станува збор за постапка во која Парламентот или одобрува или отфрла конкретна предлог-одлука. Оваа надлежност не се применувала широко, освен за некои прашања поврзани со Европската централна банка (во текстот што следува кратенката ЕЦБ, забелешка на авт.) и нејзините склучувања договори за пристапување на нови држави членки и други договори со трети држави⁸⁷.

84 Исто, стр. 98 и понатаму.

85 Види: Петрушевска Т., *Уставно-правната основа на Европската Унија и постапките за донесување на одлуките во секој од одделните столбови*, Зборник на трудови во чест на проф.д-р Владимир Митков, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, 2010, стр. 225-226.

86 Исто.

87 Исто.

1.3.2. Европска политичка соработка

1. Со ЕЕА и формално била втемелена европската политичка соработка како основа за изградба на заедничката надворешна и безбедносна политика на идната ЕУ, имено *високите договорни страни ќе се обидат заеднички да ја формулираат и да ја спроведат европската надворешна политика, обврзани меѓусебно да се информираат и да се консултираат за надворешната политика со цел да се осигура дека нивното заедничко влијание се остварува поефективно преку:*
 - › координација;
 - › приближување на ставовите и
 - › имплементација на заедничките акции⁸⁸.
2. Во ЕЕА било предвидено да се реализираат најмалку четири средби годишно меѓу министрите за надворешни работи и членовите на ЕК во рамките на Европската политичка соработка (во текстот што следува, особено во поглавјето за ЗНБП, се употребува интензивно и кратенката ЕПС, во историски контекст, забелешка на авт.).

1.3.3. Европски совет

1. Како што видовме погоре, ЕС бил формиран/основан во 1974, како неформално тело на шефови на држави и на влади на државите членки. На почетокот се состанувал два пати годишно со цел дефинирање на натамошните политички насоки на дејствувања на европските заедници. Одлуките кои биле носени за време на состаноците на ЕС, иако формално необврзувачки, сепак, биле рамка во која се носеле обврзувачките одлуки на заедниците. Зошто, затоа што ЕС функционираше како самит на средби/како средби на врвот. За прв пат ЕС формално бил внесен во уставно-правниот ЕЕА на следниов начин *ЕС е составен од шефовите на државите и на владите на државите членки и од претседателот на ЕК на европските заедници*⁸⁹. Во работата на ЕС му помагаат министрите за надворешни работи на земјите членки и членовите на Комисијата.
2. Со право се тврди дека ЕЕА направил ревизија на основачките договори притоа значително менувајќи го односот меѓу институциите. Кога зборуваме за меѓуинституционалните односи, пред сè, се мисли на односот меѓу ЕП (кој до пред ЕЕА бил нарекуван Собрание) и Советот. Сè до ЕЕА, бил институција

88 Чл. 30 од ЕЕА, Official Journal of the European Communities N L169/1, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Sea-1986.pdf>

89 Чл. 2 од ЕЕА, Official Journal of the European Communities N L169/1, достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Sea-1986.pdf>

која се наоѓала во подредена положба во однос на Советот во постапката на донесување законски акти кога Советот само го консултирал во однос на конкретен предлог-законски акт. Но, со воведувањето на постапката на соработка која предвидувала можност ЕП да дава измени на позицијата на Советот и фактички се стекнува со право на второ читање на предлог-законскиот акт, доаѓа до значително јакнење на неговата позиција во однос на Советот што е позитивно и оди во прилог на воспоставување институционален баланс.

3. Со ваквата констатација не се согласуваат некои теоретичари кои ја оспоруваат легитимноста на Советот како институција, а кои се водени од начинот на неговото конституирање и неговата (не)одговорност. Имено, членовите на Советот не се избрани по пат на непосредни избори, туку на функција доаѓаат *ex officio*, како министри во владите на државите членки и за својата работа не одговараат пред ниту една институција на заедниците. Тоа се смета за негативна карактеристика поврзана со Советот. Во оваа смисла, се смета за позитивно што ЕЕА го вклучил ЕП како еден вид ревизор, по предлог на актите кои ги носел Советот.
4. Втората работа која се смета за само делумно/многу малку позитивна, значи не до крај, било формалното признавање на ЕС како институција. Се смета за нецелосно позитивна, бидејќи такво било и самото признавање на ЕС – нецелосно. Имено, со ЕЕА бил предвиден неговиот состав што *de facto* значело и негово признавање како институција, но никаде не биле предвидени неговите надлежности. За да било целосно формалното признавање на ЕС, потребно било во ЕЕА да бидат предвидени и неговите надлежности. Всушност, најпрецизно е да се констатира дека ЕС бил многу долго само тело, но највисоко, на политичко одлучување во севкупната хиерархија и на трите стари заедници, и на претходната ЕУ, сè до неговото и уставно-правно прераснување во вистинска институција/добивање статус на вистинска ЕУ-институција благодарение на *Лисабон*.
5. Трета позитивна работа која треба да се потенцира е основањето на Првостепениот суд, со што се растоварила работата на Судот на правдата/ЕСП.

ПРАШАЊА

1. Кога бил потпишан и кога стапил на сила Договорот за основање на ЕЗЈЧ?
2. Набројте ги земјите основачи.
3. Кои институции биле предвидени со Договорот за ЕЗЈЧ?
4. Набројте ги надлежностите на Високиот орган.
5. Набројте ги надлежностите на Парламентарното собрание во согласност со Договорот за ЕЗЈЧ.
6. Објаснете го составот и надлежностите на Советот на министри во согласност со Договорот за ЕЗЈЧ.
7. Објаснете го составот и надлежностите на Судот на правдата во согласност со Договорот за ЕЗЈЧ.
8. Кога и каде бил потпишан Договорот за основање на ЕЕЗ?
9. Кои биле заеднички ооргани за трите заедници?
10. На која институција ѝ биле зголемени надлежностите со Римските договори?
11. Кога стапил на сила Договорот за фузија и што било постигнато со него?



3

Поглавје 3

1. Основачките договори на Европската Унија и институциите кои нив ги карактеризираат

1.1. Договорот од Мастрихт за основање на Европската Унија и неговата институционална рамка

1. Со склучувањето на Договорот за формирање на ЕУ на 7 февруари 1992 во градот Мастрихт во Холандија (во текстот што следува кратенката *Мастрихт*, забелешка на авт.), била отворена нова фаза во процесот на европската интеграција со цел создавање политички основи за натамошна изградба на европската иднина.
2. Во рамките на она што е значајно за конкретниот труд се институционалните промени кои биле предвидени во *Мастрихт*. Она што била новина од институционален аспект било стекнувањето статус институција на Судот на ревизорите заедно со веќе востановените четири други институции (Советот, ЕК, ЕП и ЕСП). Понатаму, за прв пат во историјата на ЕУ со *Мастрихт* била предвидена функцијата Парламентарен омбудсман. Она што, исто така, било новитет со овој нов основачки договор, првиот со кој била основана/воспоставена новата ЕУ, било воспоставувањето на Комитетот на региони со советодавна улога.

1.1.1. Европски парламент

1. Со Договорот за формирање на ЕУ уште повеќе се зајакнала законодавната моќ на ЕП. Имено, покрај постапката на соработка меѓу ЕП и Советот била предвидена и постапка на соодлучување со која ЕП можел да го блокира актот со кој не се согласувал. Оваа можност ЕП ја немал во постапката на соработка каде што Советот го имал последниот збор при донесувањето на актот. Постапката на соодлучување се состоела од две читања на предлог-законот (за разлика од денес кога редовната законодавна постапка се состои од три читања). На почетокот со постапката на соодлучување можело да бидат донесувани законодавни акти во само 15 области, за подоцна, нивниот број да биде зголемен на дури 32 области. 2. Постапката на соодлучување започнува со законски предлог кој до Советот и ЕП го доставува ЕК, по што следува првото читање на предлог-актот во двете институции. Советот, по добиеното

мислење од ЕП, одлучува со квалификувано мнозинство гласови и усвојува заедничка позиција за предлог-актот. Потоа, Советот исцрпно го известува ЕП за причините кои довеле до усвојување на заедничката позиција. ЕК, исто така, исцрпно го известува ЕП за својата позиција. Во рок од три месеци од известувањата на Советот, ЕК до ЕП може:

- › да ја прифати заедничката позиција со Советот, по што тој дефинитивно ќе го усвои актот со апсолутно мнозинство гласови од своите членови да ја одбие заедничката позиција, при што е должен за тоа веднаш да го известува Советот, кој, пак, при тоа може да реши да го свика Комитетот за усогласување, при што ЕП повторно има можност да се изјасни: или со апсолутно мнозинство од своите членови да го отфрли предлогот по што тој ќе се смета дека не е донесен или да предложи амандмани на заедничката позиција; по сето тоа така изменетиот текст се проследува до Советот и до ЕК кои даваат мислење за измените.

Доколку во рок од три месеци од примањето на амандманите од ЕП, Советот со квалификувано мнозинство ги одобрил сите измени односниот акт се сметал за донесен. При тоа, Советот е потребно да гласа едногласно по оние предлози за кои ЕК дала негативно мислење. Кога Советот не ги одобрува сите измени, претседателот на Советот, во согласност со претседателот на ЕП, свикнува состанок на Комитетот за мирене, кој е составен од членови на Советот или од нивни претставници и подеднаков број членови кои го претставуваат ЕП и има задача да постигне договор за заеднички текст, со квалификувано мнозинство членови на Советот или нивните претставници и со мнозинство на членовите кои го претставуваат ЕП. Доколку, пак, во рок од шест недели од неговото свикнување Комитетот за мирене одобри заеднички текст и при тоа за него гласаат претставниците од Советот со квалификувано мнозинство и претставниците од ЕП со апсолутно мнозинство гласови соодветно, има рокови од шест недели од одобриенето за донесување на односниот акт во согласност со заедничкиот текст. Ако во една од овие две институции предложениот акт не биде одобрен, ќе се смета дека не е донесен⁹⁰. Додека, со новата постапка на соодлучување се зацврстила соработката меѓу ЕП и Советот со две значајни консеквенции:

- › се зајакнува статусот на ЕП како институција, имено со постапката за соодлучување се редуцира улогата на ЕК како привилегиран *соговорник* со Советот, ЕК повеќе не е во можност да го повлече предлог-законскиот акт откако ќе почне усогласувањето;
- › граѓаните на ЕУ започнаа да го гледаат и ЕП (освен Советот) како одговорен за донесувањето на законските акти кои се однесуваат на нив⁹¹.

90 Чл. 189(6) од Договорот од Маастрихт, Official Journal No. C 224, 1992, Item 1 - Document 1/4 (1992/C 224/01-1).

91 Види повеќе кај Shackleton M., исто, стр. 117.

2. Дека надлежностите на ЕП во однос на останатите институции на ЕУ навистина биле зголемени, зборува и фактот што била предвидена можност на барање на една четвртина од членовите на ЕП да се формира привремена комисија која би испитувала дали постои лошо административно работење во спроведувањето на правото на Заедницата (во текстот што следува кратенката ЕЗ/Првиот столб на ЕУ, забелешка на авт.), со исклучок на оние случаи каде што веќе биле во тек судски постапки по однос на истото прашање⁹².
3. За прв пат со *Мастрихт* била предвидена институцијата Парламентарен омбудсман кој го назначувал ЕП. Во надлежност на Омбудсманот било да прима жалби од секој граѓанин на ЕУ или од секое физичко или правно лице со живеалиште во или со регистрирано седиште во држава членка на ЕУ, а во врска со лошо административно работење на институциите или на други тела на ЕЗ, со исклучок на ЕСП или на Првостепениот суд⁹³. Омбудсманот бил овластен да спроведува истраги по сопствена иницијатива. По заклучувањето на истрагата, Омбудсманот испраќал извештај до Парламентот и до институцијата која била предмет на истрага, а жалителот имал право да го знае исходот од истрагата.
4. Со *Мастрихт* одредени права добила и ЕК, посебно во делот на нејзината работа. Така, било предвидено ЕК за својата работа да доставува годишен извештај до ЕП кој се разгледувал на отворена сесија⁹⁴. Исто така, била предвидена и можност ЕП, со двотретинско мнозинство гласови, да изгласа недоверба на ЕК при што таа би била принудена да си поднесе оставка. Понатаму, ЕП добил право да бара од ЕК иницирање одреден закон, како и овластување да го блокира назначувањето на новата Комисија⁹⁵. Правото на ЕП да ја покани ЕК да презентира одреден законски предлог некои автори го толкуваат како *лимитирана форма на законска иницијатива на ЕП*⁹⁶.
5. Воведена била и обврска за претседателот на ЕЦБ да поднесува годишен извештај пред ЕП, како и право на ЕП да биде консултиран при изборот на членовите на управниот одбор. Како новина предвидена со *Мастрихт* се смета и правото на ЕП да поведува постапка пред ЕСП против другите европски институции.

92 Чл. 138 од Договорот од Мастрихт, ОЈ С 224,1992, текстот на Договорот достапен е на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1992.pdf>

93 Види повеќе за ЕСП на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1992.pdf>

94 Чл. 143 од Договорот од Мастрихт, чиј текст е достапен на интернет-страницата: ОЈ С 224,1992 <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1992.pdf>

95 Види повеќе кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр. 16 и понатаму.

96 Види повеќе кај Shackleton M., исто, стр. 108.

1.1.2. Совет на министри

1. Во согласност со *Мастрихт* во надлежност на Советот било да:
 - › обезбеди остварување на целите утврдени со Договорот;
 - › ги координира општите економски политики на државите членки;
 - › донесува одлуки;
 - › дава на располагање на ЕК овластување за спроведување на актите што ги донесува;
 - › наметне одредени барања во поглед на остварувањето на овие овластувања и
 - › исто така, можел да го задржи правото во посебни случаи да врши директни овластувања⁹⁷.

2. Во состав на Советот влегувале претставници од државите членки на министерско ниво кои биле овластени да ги претставуваат владите на државите членки, а претседателството со Советот било предвидено да биде на принцип на ротација меѓу државите членки за период од шест месеци, по однапред утврден распоред⁹⁸.

3. Што се однесува до начинот на гласање, било предвидено доколку изрично не е утврдено со *Мастрихт*, Советот да ги донесува одлуките со мнозинство гласови од своите членови. Со него се проширени областите каде било потребно гласање со квалификувано мнозинство гласови на Советот за усвојување на законските акти со ЕП. Во оваа фаза од развој на Советот при гласањето со квалификувано мнозинство гласови, различни држави членки имале различна тежина. Така, гласовите на СРГ, РФ, РИ и на ВБ се броеле со по 10; на Шпанија со 8, на Република Грција (во текстот што следува кратенката РГ, забелешка на авт.), на Белгија, на Кралството Португалија (во текстот што следува Португалија, забелешка на авт.) и на Холандија со по 5; додека, пак, на помалите држави членки како на Ирска и на Данска се броеле со по 3, односно на Луксембург со по 2. Така, за една одлука по предлог на ЕК во Советот да биде донесена со квалификувано мнозинство гласови за неа требало да гласаат најмалку 54 члена.

1.1.3. Европска комисија

1. Во согласност со одредбите на *Мастрихт*, надлежностите на ЕК имале за цел да се обезбеди соодветно функционирање и развој на заедничкиот пазар на ЕУ. Така, ЕК:

97 Чл. 145 од Договорот од Мастрихт, Official Journal No. C 224, 1992, Item 1 - Document 1/4 (1992/C 224/01-1).

98 Чл. 146 од Договорот од Мастрихт.

- » била должна да се грижи одредбите во *Мастрихт* и мерките преземени од страна на институциите да се применуваат;
 - » требала да дава препораки или мислења за прашања регулирани со *Мастрихт*, ако тоа е изречно така утврдено или ако ЕК смета дека тоа е потребно;
 - » имала моќ да донесува и да учествува во донесувањето мерки на начин предвиден со *Мастрихт* и
 - » можела да врши овластувања дадени од Советот за имплементирање на правилата утврдени од него⁹⁹.
2. Со *Мастрихт* бројот на членови на ЕК бил утврден на 17, додека мандатот на нејзините членови бил продолжен од четири на пет години¹⁰⁰. Кандидатите за членови на ЕК кои ги назначувале владите на државите членки откако ќе биле номинирани морале да поминат на гласање за одобрување (*vote of approval/ гласање заради одобрување/во функција на одобрување*) во ЕП пред да бидат и официјално избрани.

1.1.4. Клучните карактеристики на Договорот од Мастрихт

1. Со стапувањето на сила на *Мастрихт* бил имплементиран тристолбниот систем на функционирање на ЕУ¹⁰¹:
- » Првиот столб се однесувал на европските заедници (со Договорот за ЕУ Договорот за ЕЕЗ бил официјално преименуван во Договор за ЕЗ);
 - » Вториот столб се однесувал на ЗНБП (и со него била официјално укината ЕПС, која формално била правно регулирана со ЕЕА во 1987) и
 - » Третиот столб ги уредувал прашањата од областа на ПВП.
2. *Мастрихт* во европската историјата ќе остане запаметен по следниве клучни карактеристични новини:
- » првата, со *Мастрихт* била востановена ЕУ, која претставува нов, дотогаш непостоечки ентитет на меѓународната сцена¹⁰². Со нејзиното создавање, како што забележуваат многу теоретичари, почнува динамичната фаза на развој, која, пак, од своја страна, носи и динамичен развој на европските институции наспроти статичната фаза на институционален развој која траела до 90-тите години на минатиот век;
 - » втората, исто така, значајна новина која била воведена со *Мастрихт* е тристолбната структура на функционирање која во таквиот изворен облик се задржува до *Лисабон*;
 - » третата, но не помалку важна од првите две новини е фактот што со

99 Чл. 155 од Договорот од Мастрихт.

100 Чл. 157 од Договорот од Мастрихт.

101 Види повеќе кај Илиќ Г., исто, стр.75.

102 Види повеќе кај Петрушевска Т., исто, стр.67 и понатаму.

Мастрихт е воведена постапката на соодлучување во донесувањето на законските акти, со што ЕП се стекнува со право да го блокира предлог-законскиот акт со кој не се согласува (со апсолутно мнозинство гласови од неговите членови); со ваквата можност тој, всушност, се стекнува со статус на институција рамноправна на Советот; дополнително, можностите предвидени во *Мастрихт* ЕП да го назначува Омбудсманот и да ѝ даде можност на ЕК да преземе законска иницијатива, уште повеќе одат во прилог на јакнење на неговата институционална позиција; единствениот недостаток кој се забележува е што со *Мастрихт* правото на законска иницијатива останало во ексклузивна надлежност на ЕК, а правото на ЕП да ѝ даде можност на ЕК да преземе законска иницијатива само донекаде ја ублажило оваа институционална нерамноправност.

- › четвртата карактеристика, исто така, една од негативните страни кои се забележуваат во *Мастрихт*, е тоа што иако е креатор на ЕУ, сепак, не успеал да оди чекор понапред и да ѝ утврди меѓународен субјективитет на ЕУ. Таа, иако постоела како ентитет, не била призната во меѓународното право како самостоен меѓународно-правен субјект. Меѓународните договори и по *Мастрихт* се склучуваат со ЕЗ, доколку се во нејзина сфера на надлежност, односно со државите членки, ако се во доменот на ПВР, односно во ЗНБП. Во сферите во кои постоеле преклопувања се склучувале мешовити договори и со ЕЗ и со државите членки¹⁰³.

1.2. Договорот од Амстердам за редефинирање на Европската Унија и неговата институционална рамка

1. Договорот од Амстердам (или само кратенката *Амстердам* во текстот што следува, забелешка на авт.) бил склучен на 2 октомври 1997, а почнал да се применува од 1999. Со него биле изменети:
 - › дотогашниот основачки договор за ЕУ – мадришкиот од почетокот на 90-тите, како и
 - › трите основачки договори во 50-тите – за ЕЗ, за ЕВРОАТОМ и за ЕЗЈЧ.
2. Главните промени кои биле направени со *Амстердам* се:
 - › инкорпорирање на Шенгенскиот договор во рамките на ЕУ (за кој подетално станува збор подолу, во седмото поглавје, посветено на ПВР);
 - › воведување на позицијата Висок претставник за ЗНБП на ЕУ (за кој станува збор подетално подолу, во деветтото поглавје, посветено на ЗНБП);
 - › зголемување на одговорноста на ЕУ во мисии за одржување на мирот и во хуманитарни активности (за која поопширно станува збор подолу, во рамките на десеттото поглавје, посветено на ЗНБОП);
 - › воспоставување поблиска соработка со Западноевропската унија (за која

103 Исто.

- подетално станува збор, исто така, во рамките на деветтото поглавје);
 - › утврдување потреба од одобрување на кандидатот за претседател на ЕК од страна на ЕП, со што се зајакнува контролната функција на ЕП;
 - › отворање можност за поблиска соработка меѓу државите членки во оние случаи во кои не било возможно да се постигне консензус, доколку со тоа не се загрозува кохерентноста на ЕУ; и
 - › воведување нови мерки за борба против криминалот, дрогата, тероризмот итн. (за кои, исто така, подетално станува збор во седмото поглавје посветено за ПВР, и во осмото поглавје, посветено на СБП¹⁰⁴).
3. Со *Амстердам* биле имплементирани нови принципи и одговорности на полето на ЗНБП, во согласност со прокламираните вредности на ЕУ и нејзината позиција во светот. Во него уште еднаш бил потврдена улогата на ЕС како главен мотиватор и промотор на заедничките акции и ставови на ЕУ.

1.2.1. Европски парламент

1. *Амстердам* го лимитирал бројот на пратениците во ЕП на 700, со тоа што оваа бројка не смеела да се надмине ниту во случај на проширување на ЕУ со државите од Централна и Источна Европа¹⁰⁵.
2. Во однос на надлежноста на ЕП, *Амстердам* ја зајакнал неговата улога во законодавниот процес, при што постапката на соработка била целосно укината, на сметка на зголемување на бројот на областите каде се одлучувало по пат на соодлучување меѓу ЕП и Советот. Со *Амстердам*, ЕП добил право да биде консултиран за прашања од областа на ЗНБП, а постапката за заедничко одлучување била проширена на неколку области:
 - › забрана на дискриминација,
 - › слободата на движење;
 - › социјална сигурност на работниците,
 - › имплементација на заедничката транспортна политика;
 - › поддршка на вработувањето;
 - › царинската соработка;
 - › борбата против социјалното исклучување;
 - › еднаквиот третман и
 - › еднаквите можности итн.¹⁰⁶
3. Постапката на соодлучување била значително поедноставена преку укинување

104 Види повеќе и кај Наумовски В., стр.126 и понатаму.

105 Види повеќе на интернет-страницата: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a21000_en.htm

106 Види и кај Наумовски В., исто, стр.136 и понатаму.

на третото читање во Советот, со што улогата на ЕП била изедначена со Советот. Претходно, одлуката на Советот се сметала за конечна, освен ако не била изменета со мнозинство од вкупниот број членови на ЕП, што било тешко да се постигне¹⁰⁷.

4. *Амстердам* ја вовел и процедуралната можност за учество на националните парламенти во процесот на консултирање за предлог-законските акти во ЕУ¹⁰⁸.
5. Била предвидена и можност кога постапува со мнозинство гласови од членовите, ЕП да може да побара од ЕК да поднесе соодветен предлог за прашања за кои ЕЗ сметала дека се потребни за спроведување на Договорот¹⁰⁹. ЕП можел со двотретинско мнозинство на гласови да изгласа и недоверба на ЕК, по што таа била должна да си поднесе оставка¹¹⁰.
6. Уште една новина која била воведена со *Амстердам* придонела да се зголеми моќта на ЕП. Имено, станува збор за измена во постапката за избор на претседател на ЕК¹¹¹. Со *Амстердам*¹¹² било предвидено владите на државите членки со заедничка согласност да номинираат личност за кандидат за претседател на ЕК, по што било потребно номинацијата да добие согласност од ЕП. Со *Мастрихт* ова прашање било регулирано така што ЕП имал право да биде консултиран за номинацијата на претседателот на ЕК и имал право да дава согласност за изборот на целиот состав на ЕК.

1.2.2. Совет на министри

1. Во надлежност на Советот според *Амстердам* било:
 - › да обезбедува координација на општите економски политики на државите членки;
 - › да има овластување да донесува одлуки и
 - › да може да ѝ пренесе овластувања на ЕК за спроведување на правилата кои ги донесува Советот, кој можел и да наметне одредени барања во поглед на примената на овие овластувања.

Предвидено било Советот овие надлежности да ги остварува во согласност со принципите и правилата кои биле однапред утврдени од страна на Советот и да

¹⁰⁷ Исто.

¹⁰⁸ Види и кај Петрушевска Т., *Договорот од Ница од 2000 година - реформа на институтите на Унијата*, Евродијалог бр. 3, Студенски збор, Скопје 2002, стр. 72 и понатаму.

¹⁰⁹ Чл. 192 од ДЕЗ.

¹¹⁰ Член 201 од ДЕЗ, Official Journal No. C 340, 10.11.1997, достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>

¹¹¹ Чл. 214 од ДЕЗ, Official Journal No. C 340, 10.11.1997, достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>

¹¹² Чл. 40 од Договорот од Амстердам, како замена на претходниот чл. 158(2), Official Journal No. C 340, 10.11.1997.

постапува едногласно по предлог на Комисијата и по добивање на мислење од страна на ЕП¹¹³.

2. Советот одлучувал со мнозинство гласови од своите членови. Доколку било предвидено да одлучува со квалификувано мнозинство, потребно било да се каже дека гласовите на различните држави членки имале различна тежина. Така, гласовите на СРГ, РФ и РИ вределе 10, гласовите на Белгија, РГ и Португалија 5, додека гласовите на останатите помали држави вределе 3 односно 2 гласа¹¹⁴.
3. Со *Амстердам* бил зголемен бројот на прашања за кои Советот на министри одлучувал со квалификувано мнозинство¹¹⁵.
4. Амстердам предвидел и дека при извршувањето на работите од своја надлежност Советот можел да побара помош од ЕК од постојани претставници на државите членки – КОРЕПЕР и од Генералниот секретаријат со кој раководел Генералниот секретар¹¹⁶.

1.2.3. Европска комисија

Бројот на членовите на ЕК бил утврден на 20 и за нејзини членови можеле да бидат избрани лица кои се компетентни и независни¹¹⁷. Во измените на *Амстердам* било предвидено владите на државите членки со заеднички договор да го номинираат лицето за претседател на ЕК, а потоа номинацијата требала да биде одобрена од страна на ЕП. Владите на државите членки во заеднички договор со кандидатот за претседател ги предлагале останатите лица кои имале намера да ги назначат за членови на ЕК¹¹⁸. Претседателот и другите членови на ЕК потоа биле предмет на гласање за одобрување од страна на ЕП.

1.2.4. Европскиот суд на правдата

1. Во надлежност на ЕСП било да се грижи за толкување и примена на *Амстердам*¹¹⁹. Бројот на судии бил предвиден на 15, а бројот на општи застапници, во согласност со измените, изнесувал 9. Мандатот на општите застапници било предвидено да изнесува 6 години¹²⁰. ЕСП работел на пленарни седници, но

113 Чл. 202 од ДЕЗ, Official Journal No. C 340, 10.11.1997.

114 Чл. 205 од ДЕЗ, исто.

115 Види и кај Петрушевска Т., исто, стр.72 и понатаму.

116 За негов заменик бил назначен Високиот претставник за надворешна политика. Генералниот секретар и неговиот заменик ги назначувал Советот со тајно гласање.

117 Чл. 213 од ДЕЗ, Official Journal No. C 340, 10.11.1997.

118 Чл. 214 од ДЕЗ, Official Journal No. C 340, 10.11.1997.

119 Чл. 220 од ДЕЗ, исто.

120 Чл. 223 од ДЕЗ, исто.

постоела можност тој да работи и во совети составени од по три, пет или седум судии. Задача на советите била:

- › или да преземаат одредени подготвителни истраги;
- › или да решаваат за определени категории на случаи во согласност со правилата¹²¹.

2. Надлежноста, пак, на Првостепениот суд била:

- › да ги разгледува и
- › да ги сослушува во прв степен
- › само случаите утврдени во Статутот на Судот¹²².

1.2.5. Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската Унија

1. Со *Амстердам* била воспоставена и една клучна институција – Висок претставник за ЗНБП на ЕУ. Во негова надлежност¹²³ било да го помага Советот, заедно со Генералниот секретар, за сите прашања кои се однесуваат на надворешно-политичките и безбедносните прашања, а воедно преку своето работење да придонесува и кон:

- › формулација, подготовка и имплементација на политичките одлуки;
- › како и да го развива и унапредува дијалогот со трети држави¹²⁴.

2. Со *Амстердам* било предвидено Високиот претставник на ЕУ истовремено да ја извршува и функцијата заменик генерален секретар на Генералниот секретаријат на Советот на ЕУ, кој бил новум на овој Договор, иако тој не бил единствено овластен да ги врши работите поврзани со претставувањето на интересите на ЕУ на меѓународен план, бидејќи работите од неговата надлежност се поклопувале со надлежностите кои ги имал Комесарот за надворешни работи во рамките на ЕК. Сепак, може да се согласиме дека воведувањето на оваа институција претставувало значаен чекор во еволутивниот развој на меѓународната политика на ЕУ. Втора позитивна новина предвидена во *Амстердам* е можноста за изјаснување на националните парламенти по однос на законските предлози, решение кое придонело за зголемување на демократскиот капацитет на ЕУ.

3. Не смее да се занемари ниту промената која *Амстердам* ја вовеле во постапката на изборот на Претседателот на ЕК. Така, ако *Мастрихт* предвидуваше ЕП да биде само консултиран за изборот на предлог кандидат за Претседател

121 Чл. 221 од ДЕЗ, исто.

122 Чл. 224 од ДЕЗ, исто.

123 Чл. 16 од ДЕЗ, исто.

124 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ams-1997.pdf>

на ЕК, *Амстердам* оди чекор понатаму и предвидува ЕП да даде согласност за изборот на Претседател на ЕК. Иако не е суштинска по своето значење, сепак, оваа промена е еден вид преодно решение кон новиот начин на избор на Претседател на ЕК, најново предвиден со *Лисабон*. Но, од друга страна, решението за ограничување на бројот на пратеници во ЕП на 700, дури и по проширувањето на ЕУ со државите од Централна и Источна Европа, се смета за премногу тесно, па дури и погрешно, поради што многу брзо било променето со следниот Договор од Ница (во текстот што следува кратенката *Ница*, забелешка на авт.) за помалку од две години.

4. Како заклучок, *Амстердам* изврши значајна, но недоволна и особено недалекусежна реформа на институциите во ЕУ. Ваквата слика Договорот ја дава на индиректен начин. Имено, во еден од протоколите кон него, била утврдена обврска за пристапување кон сеопфатна институционална реформа на ЕУ која би се одвивала во две фази дефинирана на следниот начин: *најмалку една година пред членството на ЕУ да надмине бројка од 20 држави, нова меѓувладина конференција мора да биде свикана за да изведе потполна ревизија на одредбите од основачките договори кои ги регулираат составот и функционирањата на институциите*¹²⁵.

1.3. Договорот од Ница за институционално подготвување на Европската Унија за нејзино проширување и кон Централна и кон Источна и кон останатиот дел од Јужна Европа

1. По само една и пол година од стапувањето на сила на *Амстердам* (1 мај 1999) била одржана нова Меѓувладина конференција на која шефовите на државите и владите на државите членки постигнале договор за натамошни реформи на ЕУ. Со потпишувањето на Договорот била потврдена претходната констатација дека застарените европски заедници, по триесетина години статична фаза, влегоа во многу динамична фаза на развој која ја карактеризираа забрзани реформи:
 - › како во структурата на младата ЕУ;
 - › така и во начинот на функционирање на нејзините институции и органи.
2. Со оглед на фактот дека *Амстердам* не успеал да реши неколку клучни прашања за натамошниот развој на ЕУ, а пред сè, институционалните рамки:
 - › посебно ЕК;
 - › начинот на одлучување и распределба на гласовите во Советот; како и
 - › новите области за кои одлуките се носеле во постапка на соодлучување со квалификувано мнозинство се појавила потреба од итно носење на *Ница* со кој требало да се решат сите овие дилеми. Имено, со *Ница*:
 - › била направена измена на бројот на гласови што секоја држава членка го

125 Исто.

- имала во Советот и во ЕП;
- › била зголемена максималната граница на членови во ЕП од 700 на 732;
- › била проширена постапката на соодлучување во 15 нови области;
- › било проширено гласањето со квалификувано мнозинство во 37 нови одредби од претходните/постојните/функционирачките основачки договори;
- › бил ограничен бројот на членови на ЕК на 27, при што тој морало да се намали откако бројот на државите членки ќе достигне 27¹²⁶.

1.3.1. Европски совет

1. она што како новина го предвидел *Ница*, а се однесува на тежината на гласовите во Советот, е редефинирање на пондерираниот систем на гласови кои ѝ припаѓале на секоја држава и воведување на т.н. *тројно мнозинство*. Според оваа формула, определена одлука морала да добие согласност од мнозинството од вкупниот број држави членки, но истовремено морала да добие согласност од 2/3 од членовите на Советот, кога Советот не постапувал по предлог од ЕК. Тоа значи дека одлуката морала да добие 169 од 237 гласа, или 258 од вкупно 345 гласа по проширувањето во 2004 со десетте држави кон Истокот и кон Југот (за кои подетално станува збор во последното поглавје, посебно посветено на оваа проблематика). Доколку тоа го побарала држава членка на ЕУ, позитивните гласови за конкретната одлука морале да бидат дадени од членовите на државите членки кои сочинувале 62 % од вкупниот број население во ЕУ¹²⁷.
2. Кога станувало збор за потпишување договори со други држави или со меѓународни организации, *Ница* предвидувал Советот да може да му даде овластување на Претседателството со помош на ЕК да отвори преговори. Овластен за негово потпишување бил Советот, со препорака од Претседателството¹²⁸.
3. *Ница* на Советот му доделил и овластувања за дејствување во вонредни ситуации. Така, тој постапувајќи со квалификувано мнозинство по предлог од ЕК, можел да одлучува за соодветни мерки на економската состојба, особено ако постоеле тешкотии во снабдувањето со одредени производи. Доколку една држава членка имала проблеми или постоеле сериозни закани со тешкотии кои биле предизвикани од природни катастрофи или други исклучителни околности надвор од неговата контрола, Советот, постапувајќи со квалификувано мнозинство, по предлог од ЕК можел да додели, под одредени услови, финансиска помош на конкретна држава членка. Инаку, Претседателот на Советот го информирал ЕП за донесената одлука¹²⁹.

126 Види и кај Наумовски В., исто, стр.128.

127 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.27.

128 Чл. 24 од Договорот од Ница, Official Journal No. C 80, 10.3.2001.

129 Чл. 100 од Договорот од Ница, Official Journal No. C 80, 10.3.2001.

4. Била предвидена и можност Советот, по извршените консултации со ЕП, да формира Комитет за социјална заштита кој имал советодавна улога да ја промовира соработката на полето на социјалната заштита меѓу државите членки и ЕК¹³⁰, а се стекнал и со овластувања да ги утврдува правилата за основање политички партии на европско ниво¹³¹.

1.3.2. Европски парламент

1. Со *Ница* се зголемил бројот на пратеници во ЕП на вкупно 732. Најголеми несогласувања имало во распределбата на мандатите на секоја држава членка, поради што постоела и опасност да не дојде до негово потпишување.
2. Како позитивни придобивки од *Ница* за ЕП се сметаат и следниве:
 - › предвиденото право на ЕП да поднесува претставки пред ЕСП за актите донесени од другите институции на ЕУ;
 - › создавањето правна основа за постоење европски политички партии како и
 - › зголемувањето на овластувањата на ЕП во законодавната сфера¹³².

Европскиот парламент со овој Договор се стекнал со право да ги утврдува правилата и општите услови за извршување на должностите на неговите членови.¹³³

1.3.3. Европска комисија

1. За време на меѓувладината конференција која му претходела на донесувањето на *Ница* било отворено прашањето за составот и бројот на комесарите во ЕК. Имено, по однос на ова прашање меѓу учесниците на конференцијата се јавиле две гледишта:
 - › едното било бројот на комесари да биде ист со бројот на државите членки на ЕУ; додека
 - › другото се залагало да се воведи комбинација со ротирачки систем на комесари меѓу државите членки.

Во *Ница* било прифатено компромисно решение кое ги содржело и двете варијанти, односно да се задржи системот по еден комесар од секоја држава членка додека бројот на држави членки во ЕУ не достигне 27, а потоа да се премине на ротирачки систем, при што сите држави членки да бидат подеднакво застапени независно од нивната големина.

130 Чл. 144 од Договорот од Ница, исто.

131 Чл. 191 од Договорот од Ница, исто.

132 Види и кај Наумовски В., исто, стр.138.

133 Чл. 190(5) од Договорот од Ница, Official Journal No. C 80, 10.3.2001.

2. *Ница* извршил и промена во назначувањето на Претседателот на ЕК и во нејзините членови, односно тие се номинирале и се назначувале со квалификувано мнозинство¹³⁴, за разлика од порано кога се бирале со општа согласност. Промена имало и во овластувањата на Претседателот на ЕК кои биле зголемени во однос на претходните договори.

1.3.4. Европскиот суд на правдата

Ница предвидел измени во составот на ЕСП. Така, било предвидено секоја држава членка да има по еден судија, а во составот на Судот да влезат и осум општи застапници¹³⁵. *Реформите направени на Самитот во Ница направија длабока промена во судската архитектура на ЕУ, како одговор на новите предизвици на сè поголемата и поразлична ЕУ и на зголемената комплексност на европската економија... И покрај критицизмот на националните политичари и останатите судови, на Самитот во Ница, ЕСП беше афирмиран во највисок Уставен суд во Европа*¹³⁶.

1.3.5 Првостепениот суд

Ница предвидел и зголемени овластувања за Првостепениот суд. Бројот на судии во него бил утврден на најмалку еден судија од секоја држава членка. За судии во Првостепениот суд можеле да бидат избирани лица чија независност била несомнена и кои поседувале способност потребна за именување високи судски функции. Тие се именувале со заеднички договор на владите на државите членки за период од шест години. Судиите избирале Претседател на Првостепениот суд со мандат од три години и можност за реизбор. *Со создавањето ново ниво на надлежност преку специјализираните панели, Првостепениот суд може да се смета како Висок суд кој се грижи за секојдневното практикување на европското право*¹³⁷.

1.3.6. Неколку клучни согледувања на клучните поенти на промените на *Ница*

1. Промените кои ги воведува *Ница* не можат да се наречат реформски, бидејќи повеќето од нив се направени со цел приспособување на институциите на ЕУ кон првиот толку голем бран на нејзиното проширување на почетокот од овој милениум, кој, со право, во историја на европското модерно мирољубиво интегрирање е запишан како најобеман¹³⁸. Направени се промени во бројот на

134 Чл. 214 од Договорот од Ница, Official Journal No. C 80, 10.3.2001.

135 Чл. 221 од Договорот од Ница, Official Journal No. C 80, 10.3.2001.

136 Види повеќе кај Karakamisheva T., The Lisbon Treaty and the European Court of Justice..., исто, стр.9 и понатаму.

137 Исто.

138 На 16.4.2003 договори за пристапувања потпишаа следните држави: Република Турски Кипар (во текстот што следува само кратенката Кипар, забелешка на авт.); Република Малта (во текстот што следува само ▶

комесарите во ЕК, односно е направена долгогодишна проекција: секоја држава членка да има свој комесар сè додека бројот на комесарите на државите членки на ЕУ не достигне 27, а потоа составот на ЕК да се променува во согласност со принципот на ротација. Ваквата промена не е реформско, туку преодно решение. *Ница* ги зголеми и надлежностите на Претседателот на ЕК во однос на останатите комесари и го намали потребниот кворум на гласови потребни за негов избор.

2. Со *Ница* бил редефиниран и бројот на гласови што секоја држава членка ги имала во рамките на Советот во т.н. *пондериран систем на гласови со тројно мнозинство* кој придонесува за зголемување на демократскиот легитимитет на донесените одлуки. Имено, се воведува формулата определена одлука да добие согласност од мнозинството од вкупниот број држави членки, но истовремено да добие согласност и од 2/3 од членовите на Советот, кога Советот не постапувал по предлог од ЕК. Ако тоа го побара држава членка, позитивните гласови за конкретната одлука морало да бидат дадени од членовите на оние држави кои сочинуваат 62 % од вкупниот број население во ЕУ. Со *Ница* Советот е афирмиран како вистински законодавец кој ги утврдувал правилата за основање на европските политички партии.
3. Со идеја да одговори на потребите на претстојните проширувања со нови држави членки, *Ница* го проектирал максималниот број пратеници во ЕП на 732, што ќе се покаже како добро решение, бидејќи неколку години подоцна, *Лисабон* ќе го измени за само 18 пратеници и ќе го утврди на 750. Позитивна придобивка за ЕП е што тој се стекнува со активна легитимација, односно со можност да поднесе претставка пред ЕСП за акт кој е донесен од друга институција на ЕУ.
4. Најголемите реформи направени со *Ница* се во делот на судската власт на ЕУ. Имено, како што е веќе наведено, ЕСП е востановен за највисок Уставен суд во Европа, бидејќи единствено тој е овластен да дава толкување на основачките договори кои имаат уставна природа. Како што е наведено од страна на ЕСП основачките договори се *основните уставни основи во ЕУ*¹³⁹ Освен надлежноста да дава толкување на основачките договори, ЕСП бил овластен и да:

- › ја оценува валидноста на актите и

Малта, забелешка на авт.); Република Унгарија (во текстот што следува само Унгарија); Република Полска (во текстот што следува само Полска, забелешка на авт.); Република Словачка (во текстот што следува само Словачка, забелешка на авт.); Република Латвија (во текстот што следува само Латвија, забелешка на авт.); Република Естонија (во текстот што следува само Естонија, забелешка на авт.); Република Литванија (во текстот што следува само Литванија, забелешка на авт.); Република Чешка (во текстот што следува само Чешка, забелешка на авт. и Република Словенија (во текстот што следува само кратенката РСл, забелешка на авт.) и станаа држави членки на ЕУ на 1.5.2004.

139 Види и кај Karakamisheva T., *The Lisbon Treaty and the European Court of Justice...*, исто, стр.9 и понатаму.

- › да дава толкување на актите на институциите, на телата, на канцелариите и на агенциите на ЕУ¹⁴⁰.
5. ЕСП е востановен и како Врховен суд кој одлучува по жалби против одлуките на Првостепениот суд – со нагласка како врховен/највисок, но не и како второстепен суд, бидејќи за жалбата да биде дозволена пред него потребно е претходно да постои одлука на соодветниот национален суд. Суштината на овој т.н *индиректен начин* на одлучување е ЕСП да не се оптовари со предмети кои можат да бидат решени на национални нивоа¹⁴¹.
 6. ЕСП добил надлежности и како административен суд, бидејќи бил овластен да решава во работни спорови меѓу ЕУ и нејзините вработени службеници или лица кои конкурирале за работа во ЕУ¹⁴². Тој се стекнал и со надлежност да одлучува по тужби за судска преоцена на актите донесени од страна на институциите на ЕУ. Право да покренат тужба за судска преоцена на легалноста на актите на ЕУ имале и физичките и правните лица доколку нејзините акти биле насочени кон нив или доколку лично ги засегаале¹⁴³.
 7. Конечно, ЕСП добил и надлежност да одлучува и во постапката за надомест поради нечинење. Имено, доколку ЕП, ЕС, ЕК или ЕЦБ не дејствувале во случај на повреди на договорите, државите членки или другите институции можеле да поднесуваат тужбени барања пред ЕСП за да се констатираат таквите повреди. Право да поднесуваат вакви тужбени барања имале и физичките и правните лица против институциите на ЕУ, канцелариите или телата од кои не го добиле бараниот акт, со исклучок кога станува збор за препорака или мислење¹⁴⁴.
 8. ЕСП добил надлежност да решава и за спорови за обештетување, односно за надомест на вондоговорна штета. Овој вид тужба можела да се покрене ако тужителот претрпел штета од акт на институција или нејзин вработен.

1.4. Договорот за воспоставување Устав на Европа/всушност, на Европската Унија и неговите цели за институционални промени/интервенции

1. По усвојувањето на конечниот текст на Договорот за воспоставување Устав на Европа¹⁴⁵ започнал процесот на негова ратификација во секоја држава

140 Чл. 234 ДЕЗ, ОЈ С325/122 24.12.2002.

141 Исто.

142 Чл. 270 од ДФЕУ, исто, стр.214.

143 Чл. 230 од ДЕЗ, ОЈ С325/122 24.12.2002.

144 Чл. 232 од ДЕЗ, исто.

145 Нацрт-текстот на Уставот на ЕУ е претставен на 19 јуни 2003 на ЕС во Солун и требало дефинитивно да биде усогласен на Меѓувладината конференција на крајот на 2003, по што би следувал процес на негова ратификација. Меѓутоа, првиот обид за усогласување не успеал. На Меѓувладината ›

членка одделно. Судбината на овој Договор беше запечатена во 2005, кога тој доживеа два неуспешни референдума – прво во РФ, а непосредно потоа и во Холандија. Негативните референдуми нанесоа силен удар врз процесот на негова ратификација, поради што неколку држави членки потоа го одложија процесот за/околу неговото усвојување.

2. Во правна смисла, преку овој т.н. *уставен договор*, ЕУ имаше за цел да ги замени сите постојни основачки договори со единствен правен акт – Устав, со што би добила единствен правен субјективитет преку спојување на ЕЗ (Првиот столб) со ЕУ. Имено, со овој Договор било предвидено укинување на тристолбната структура на ЕУ, односно дотогашните Втор столб – ЗНБП и Трет столб – ПВР, кои биле организирани според меѓувладиниот метод, било предвидено да се вметнат во рамките на ЕЗ¹⁴⁶. Исто така, со него било предвидено поедноставување и на правните инструменти на ЕУ, како и нивно намалување од 15 на 6, и тоа:
 - › европско право (како замена на регулативите);
 - › европско рамковно право (како замена на директивите) и
 - › европски регулативи (како нови правни инструменти кои ќе се употребуваат според делегираното право или имплементирачки регулативи, одлуки, препораки и мислења)¹⁴⁷.
3. Од друга страна, институционалната реформа била мотивирана од две причини:
 - › првата била потребата да се одговори на критиките за демократскиот дефицит на ЕУ, односно потребата институционалната структура на ЕУ да се доведе поблиску до европските демократски стандарди и
 - › втората причина била да се изврши подготовка за проширувањето на ЕУ со земјите од Централна и Источна Европа¹⁴⁸.
4. Со овој Договор за првпат биле предвидени две нови институции:
 - › Претседател на ЕС и
 - › Министер за надворешни работи¹⁴⁹.

конференција, која почнала со работа на 4 октомври 2003, не е постигната согласност, главно поради противењето на Шпанија и на Полска на предложениот систем на распределба на гласови. Така, работата врз конечниот текст е продолжена за половина година, па новиот Договор за Устав на Европа, познат и под името Устав на ЕУ, е усвоен на седница на ЕС одржана во Брисел на 17-18 јуни 2004, додека свечено е потпишан на 29 октомври 2004 во Рим. Текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: <http://www.delmkd.ec.europa.eu/mk/europe-a-to-z/eu-constitution.htm>

146 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.delmkd.ec.europa.eu/mk/europe-a-to-z/eu-constitution.htm>

147 Исто.

148 Види повеќе кај Denhousse R., & Magnette P., *The Institutions of the European Union*, исто, стр.24 и понатаму.

149 Official Journal of the EU, C 310, V24, 16 December 2004, достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Con-2004.pdf>

1.4.1. Европски парламент

ЕП заедно со Советот било предвидено да извршува законодавни и буџетски надлежности¹⁵⁰. Освен овие две основни надлежности, било предвидено ЕП да има и:

- › функции на политичка контрола и
- › консултативна функција,

следствено, би го избирал претседателот на ЕК на предлог од ЕС. Исто така, било предвидено бројот на пратеници да не смее да надминува 750, при што минимумот пратенички места би се зголемил од 4 на 6 за помалите држави членки, додека горната граница била одредена на 96 пратенички места за големите држави членки на ЕУ.

1.4.2. Европски совет

Договорот за Уставот предвидел и нова надлежност на ЕС – дефинирање на општите политички насоки и приоритети на ЕУ. ЕС немал законодавни надлежности¹⁵¹. Во неговиот состав, освен претседателите на државите или на владите на државите членки, било предвидено да влезат и Претседателот на ЕС и Претседателот на ЕК, а во неговата работа можел учество да земе и Министерот за надворешни работи на ЕУ. ЕС одлуките ги донесувал со консензус, освен во посебните случаи предвидени во Договорот за Уставот.

1.4.3. Совет

Со овој Договор, во надлежност на ЕП и на Советот биле:

- › законодавните и
- › буџетските овластувања¹⁵².

Исто така, било предвидено Советот да се состанува во различни состави. Било предвидено Комитетот на постојните претставници на владите на државите членки да биде одговорен за подготвување на работата на Советот. Со Претседателството на Советот (освен со Советот за надворешни работи) било предвидено да раководат претставници на државите членки според принцип *еднаква/рамноправна ротација*. Со овој Договор било планирано да се воведат измени и во квалификуваното мнозинство, кое уште било наречено *двојно мнозинство*, и кое се однесувало на гласањето во Советот и во ЕС. Така, гласање со квалификувано мнозинство на гласови се сметало она кое опфаќало најмалку

150 Чл. 20 од Договорот за воспоставување Устав за Европа, Treaty Establishing a Constitution for Europe (Constitutional Treaty, European Constitution), Official Journal of the EU, C 310, Vol.47, 16.12.2004.

151 Чл. 21 од Договорот за Уставот.

152 Чл. 23 од Договорот за Уставот.

55 % од гласовите на членовите на Советот или најмалку 15 држави членки кои по бројот на население претставувале најмалку 65 % од населението на ЕУ. За да постои блокирачко малцинство, тоа морало да вклучува најмалку четири члена на Советот, а доколку не вклучувало најмалку четири члена на Советот гласањето би се сметало за неуспешно.

1.4.4. Европска комисија

Според Договорот за Уставот, во надлежност на ЕК било да се грижи за спроведување на Уставот, како и за спроведување на мерките усвоени од страна на институциите кои се во согласност со него¹⁵³. ЕК била надлежна и да го надгледува спроведувањето на правото на ЕУ, под контрола на ЕСП, како и да се грижи за извршување на буџетот и за претставувањето на ЕУ. Конечно, и законските акти на ЕУ да бидат усвоени само по предлог на ЕК. Било предвидено мандатот на членовите на ЕК да изнесува 5 години. ЕК за својата работа би била одговорна пред ЕП кој можел да повика на гласање на доверба на ЕК. Доколку таквиот предлог бил изгласан во ЕП, во тој случај ЕК била должна да си поднесе колективна оставка. Договорот за Уставот предвидел и намалување на бројот на комесари во ЕК. Така, почувајќи од 2014 година тие би требало да бидат претставници на 2/3 од државите членки на ЕУ според принципот на ротација.

1.4.5. Претседател на Европската комисија

1. Со Договорот за Уставот биле предвидени измени при изборот на Претседател на ЕК. Наместо, како порано, Претседателот на Комисијата да го избира ЕС по добиената согласност од ЕП, со овој Договор било предвидено Претседателот на ЕК се избира од ЕП со мнозинство гласови од неговите членови, по предлог од ЕС¹⁵⁴. Исто така, ЕС, заедно со избраниот Претседател, ја усвојувал листата на предлози со останатите кандидати за членови на ЕК која била предмет на гласање за согласност во ЕП. По добиената согласност од ЕП, членовите на ЕК би ги именувал ЕС со квалификувано мнозинство.
2. Претседателот на ЕК имал надлежност да:
 - › утврдува насоки на работа на ЕК;
 - › одлучува за внатрешната организација на ЕК и да се грижи таа постојано да работи ефективно и колегијално/колективно;
 - › именува заменик-претседател на ЕК, различен од Министерот за надворешни работи на ЕУ кој е заменик претседател по службена должност, следствено, членовите на ЕК си поднесувале оставка доколку тоа од нив би го побарал нејзиниот Претседател.

153 Чл. 26 од Договорот за Уставот.

154 Чл. 27 од Договорот за Уставот.

1.4.6. Претседател на Европскиот совет

Со Договорот за Уставот била предвидена институцијата Претседател на ЕС. Неговиот мандат изнесувал две и пол години, со право на реизбор, наместо претходното шестмесечно ротациско претседавање. Претседателот на ЕС би бил надлежен:

- › да претседава и да раководи со работата на ЕС;
- › да се грижи за соодветна подготовка на состаноците на ЕС;
- › да одржува континуитет во соработката со претседателот на Комисијата;
- › да ја одржува кохезијата и консензусот во рамките на ЕС;
- › да го презентира извештајот пред ЕП по завршувањето на секој состанок на ЕС итн.¹⁵⁵, при што во неговата надлежност било и да се грижи за надворешната застапеност на ЕУ за прашања кои би се однесувале на ЗНБП без, при тоа, да се меша во работите кои се во надлежност на Министерот за надворешни работи на ЕУ.

1.4.7. Министер за надворешни работи

Договорот за Уставот предвидувал и воведување на институцијата Министер за надворешни работи на ЕУ, на чело на новоформиранiot дипломатски сервис¹⁵⁶, кој би се избирал со квалификувано мнозинство од страна на членовите на ЕС, по претходно добиена согласност од страна на Претседателот на ЕК, чија надлежност би била да ја спроведува ЗНБП, дури и со сопствени предлози. Било предвидено и Министерот за надворешни работи да биде еден од замениците- претседатели на ЕК во чија надлежност би било да обезбеди постојаност на надворешните активности на ЕУ, што подразбирало и негови одговорности за обврските во однос на надворешните односи и на сите други координирани надворешни активности на ЕУ.

1.4.8. Европски суд на правдата

Во согласност со Договорот за Уставот, судската власт во ЕУ била составена од три суда:

- › ЕСП;
- › Првостепен суд и
- › специјализирани судови,

при што ЕСП би требало да биде составен од по еден судија од секоја држава членка и во нивната работа било предвидено да им помагаат општите застапници

¹⁵⁵ Чл. 22 од Договорот за Уставот.

¹⁵⁶ Види повеќе кај El-Araa A., *The European Union Economics and Policies*, Cambridge University Press, 2007, стр.40 и понатаму.

(правобранители). Во однос на надлежноста, ЕСП би имал право/би бил надлежен:

- › да се грижи за спроведување на Уставот;
- › да ги контролира актите донесени од страна на секоја држава членка, институција, физичко или правно лице;
- › да дава прелиминарни (претходни) мислења по барања на судовите или трибуналите на државите членки;
- › да го толкува правото на ЕУ и валидноста на актите донесени од страна на нејзините институции итн.

1.4.9. Неколку клучни согледувања во контекстот на институционалната реформска природа на Договорот за Уставот на Европа/на Европската Унија

1. Заклучуваме со она што со сигурност може да му се признае на Договорот за Уставот – неговата реформаторска природа:
 - › интенцијата за спојување на тристолбната структура на функционирање на ЕУ;
 - › добивањето нејзин единствен правен субјективитет;
 - › воведувањето на две сосема нови институции (Претседател на ЕС и Министер за надворешни работи);
 - › поедноставувањето на правните инструменти;
 - › разјаснувањето и на правната природа на она што не било институција пред Лисабон – ЕС, која дотогаш била предмет на многу академски дебати, имено *делумно проблемот произлегува од фактот што во првите дванаесет години од постоењето на ЕС (1974-1986), Европскиот совет поседувал значителни овластувања без никаква законска основа во основачките договори, па во добро структуриран легален систем, како што е системот на ЕЗ, ова претставувало и повеќе од феномен, додека со ЕЕА се специфицирал составот на ЕС, но намерно отсутствувало дефинирањето на неговата улога, за разлика од Мастрихт и Амстердам кои понудиле некаков опис на неговата улога, кој бил сосема неадекватен на неговата објективна реалност*¹⁵⁷.
2. Постоела и особено значајна втора тема на дискусија во научните кругови, како меѓу протагонистите, така и меѓу евроскептиците – прашањето за демократската одговорност на Советот, бидејќи *додека членовите на ЕП се директно избрани од граѓаните на ЕУ, членовите на Советот доаѓаат на функција ex officio, како членови на националните министерства, и при тоа во Советот дискутираат и гласаат за прашања за кои не секојпат се најкомпетентни, па, за разлика од ЕК на која може да ѝ биде изгласана недоверба од страна на ЕП, Советот има постојан мандат*¹⁵⁸. За жал, решението за


157 de Schoutheete P., исто, стр. 44.

158 Види повеќе кај Hayes-Renshaw F., *The Council of Ministers*, во едисијата на Peterson J.& Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, исто, стр.77.

дилемата поврзана со демократската одговорност на претставниците во Советот не нашло свое место во Договорот за Уставот, а нема да најде свое место, ниту, пак, во подоцнежниот *Лисабон*. Како и да е, ова прашање ќе мора да биде дискутирано на некоја од наредните меѓувладини конференции кога на дневен ред ќе бидат прашања поврзани со потребата од натамошна реформа на европските институции. 3. Сепак, големината на реформите предвидени во Договорот за Уставот на Европа, всушност, на ЕУ, називот Устав или, можеби, самата неподготвеност на ЕУ за промените предвидени во него, во моментите на постапките за неговите усвојувања, особено неуспесите на, за Договорот распишаните референдуми во РФ и во Холандија, поради кои овој уставно-правен нацрт остана неусвоен, факт поради кој немаше што да се бара/очекува да стапува во сила. Овој договор е само *хартија*, не постои/никогаш и не постоел како применлив основачки договор.

ПРАШАЊА

1. Кога бил донесен и какви промени предвидувал Договорот за формирање на ЕУ?
2. Објаснете кои институционални промени биле предвидени во Договорот од Амстердам.
3. Образложете ја институционалната рамка на Унијата во согласност со Договорот од Ница.
4. Кои промени биле предвидени во Договорот за Устав и зошто не успеало неговото донесување?



4

Поглавје 4

1. Основачкиот Договор од Лисабон на Европската Унија како конечен меѓународно-правен субјект и институциите кои него го карактеризираат

1.1. Вовед во/за Договорот од Лисабон

1. По 2005 и неуспехот на ратификацијата на Договорот за Уставот, следувала двегодишна фаза на размислување т.н. *период на рефлексija*, кога, всушност, во ЕУ се отворила вистинска дискусија за националните претстави за иднината на Европа. Шефовите на државите и владите на државите членки биле согласни со едно, а тоа е потребата од дистанцирање од поимот *устав*.
2. Меѓутоа, во многу кус период потоа, веќе на почетокот на мај 2007, за време на германското претседателство, на поединечни европски држави им бил доставен прашалник со цел да се добие пореална слика за заедничките и различните слики за иднината на Европа. На 23 јуни 2007 на седницата на ЕС одржана во Брисел, е постигната согласност за свикување нова меѓувладина конференција посветена на реформите на европските договори. Државите членки на ЕУ се поделиле во две групи:
 - › една/едни кои се сметале за приврзаници на Договорот за Уставот и
 - › други/втори кои биле негови противници, но истовремено биле свесни за потребата од реформа на институциите во ЕУ, која морала да покаже поголема подготвеност, односно да ги прифати натамошните чекори на европската интеграција, на пример, не само, но многу значајното прифаќање на правно-обврзувачката сила на Повелбата за основните човекови права на ЕУ. Исцрпните преговори и консултации кои ѝ претходеа на Меѓувладината конференција во Лисабон, која се одржала на 18 и 19 октомври 2007, придонеле многу полесно да се постигне едногласност за Договорот од Лисабон (во текстот што следува и кратенките ДЛ или само *Лисабон*, забелешка на авт.), кој бил потпишан на 13 декември 2007 од страна на сите шефови на држави или на влади на државите членки на ЕУ¹⁵⁹.
3. Во однос на промените воведени со *Лисабон* мислењата во академската заедница се поделени околу тоа дали со него е воведен посложен институцио-

159 Види повеќе кај Штрум Р., *Договорот од Лисабон*, Конрад Аденауер, Скопје, 2011, стр.18 и понатаму.

нален состав во ЕУ или, нејзините институции се поедноставени со неговото стапување на сила на 1 декември 2009¹⁶⁰, бидејќи *Лисабон* прави отстапка во однос на единствената ЕЗ, меѓу другото, и преку откажување од сите симболи кои би можеле да ѝ дадат на ЕУ единствен карактер. Со него, како нејзини официјални симболи се предвидени:

- › знамето на ЕУ;
- › европската химна (*Ода на радоста* - деветта симфонија на Бетовен);
- › Денот на Европа (9 Мај – победата над фашизмот и почетокот на процесот на европското интегрирање) и како ден на ЕУ;
- › мотото на ЕУ (*Обединети преку различностите*) и
- › заедничката европска валута (еврото).

Меѓутоа, и покрај тоа што во дневно-политичката употреба идентитетот на ЕУ и натаму се поврзува со овие симболи, нивното наведување во *Лисабон* е изоставено.

4. Структурата на *Лисабон* е различна од структурата на неуспешниот Договор за Уставот. Додека вториов предвидувал спојување на Договорот за ЕУ (во текстот што следува ДЕУ, забелешка на авт.) и Договорот за ЕЗ (во текстот што следува ДЕЗ, забелешка на авт.), со вклучување на Повелбата за основните човекови права на ЕУ, *Лисабон* ја задржува поделбата на три дела со вклучување на околу триесетина протоколи и шеесетина декларации со кои дополнително се уредуваат прашања од значење за ЕУ, со две многу значајни измени:
- › ДЕЗ се преименува во Договор за функционирање на ЕУ, (во текстот што следува кратенката ДФЕУ, забелешка на авт.) и
 - › се изедначува правната сила на Повелбата за основните човекови права и двата погоре наведени договори.

Што се однесува до законодавството, важно е да се спомене дека за разлика од Договорот за Уставот кој ги преименувал во негово време постојните европски правни акти/актите во правото на ЕУ, *Лисабон* ги задржува старите/постојните

¹⁶⁰ Така, проф. Michael Mangenot/Мајкл Мангенот, на своето предавање одржано под наслов *Лисабонскиот договор и новите институции на ЕУ* изнел одговор на следново прашање: Како во Брисел е дојдено до уште посложен институционален состав, а најавената цел на реформите е поедноставување и рационализација? Според него, за тоа постојат две причини: првата, е несигурноста при процесот на ратификација на Договорот (кој најпрво бил отфрлен од страна на ирскиот народ во 2008), а кој и самиот е произлезен од проектот на Договорот за Уставот кој бил предмет на негативни референдуми во РФ и во Холандија. Тие несигурности постепено му дале виртуелен карактер на новиот Договор. За разлика од претходните (ЕЕА, Мадрихт, Амстердам и Ница), *Лисабон* не бил предмет на претходни усвојувања во националните министерства, по неговото потпишување во 2007. Усвојувањето на *Лисабон* по итна постапка започнало по вториот успешен ирски референдум во 2009. Втората основна причина лежи во логиката на европските преговори која се менува од 2002. Традиционалниот европски компромис доведува до последици за кои не се размислува, нагласени поради виртуелниот карактер на преговорите кои произлегуваат од референдумите од 2005, види повеќе Mangenot, M., Lisabonski ugovor i nove institucije EU, Politicka misao, вол.47, бр.1, 2010, стр.151-160.

познати поими: регулативи, директиви и одлуки, но регулира нова институционална архитектура, ги реформира постојните институции, укинувајќи ги трите поглавја за кои претходно обемно станува збор, со цел да ги направи што е можно поефикасни и покохерентни: ЕП, Советот, ЕК, ЕСП, Судот на ревизори и за првпат, ЕЦБ и ЕС¹⁶¹.

1.2. Европски парламент

1. ЕП, во согласност со одредбите од *Лисабон*, се состои од претставници на граѓаните на ЕУ чиј број не може да биде поголем од 750, плус Претседателот¹⁶², за кои се воведува нова постапка за одредување на составот на оваа претставничка институција – максимум 96, а минимум 6 пратеници од секоја држава членка, во согласност со принципот *намалена/дегресивна пропорционалност*, најчесто критикувана, од аспект на неговата репрезентативност, бидејќи се сметало дека отсутувала меѓудржавна пропорционалност (условена со бројот на населенијата), при што помалите држави се диспропорционално застапени¹⁶³); следствено, нивните мандати, како и на членовите во ЕК се пет години со, во согласност со одредбите на *Лисабон* за државјанство на ЕУ-граѓаните кои се со места на живеења во која било држава членка се стекнуваат со право на глас и со право на кандидатура за европските парламентарни избори, врз која основа:

- го избираат Претседателот, заедно со 14 потпретседатели за мандат од две и пол години (тие го сочинуваат колективното тело кое е уште наречено Биро на ЕП како регулаторно тело одговорно за ЕП-буџетот, и за неговите организациски и административни работи) и
- второто тело – Конференцијата на претседателите, надлежно да изготвува дневен ред за пленарните седници на ЕП; да го утврдува распоредот на работата на парламентарните тела и да го утврдува описот на задачи и големината на парламентарните комисии и делегации,

сите со седиште во Стразбур, но и со Секретаријат во Луксембург, додека определени седници и состаноци се одржуваат во Брисел за да се олеснат контактите со ЕК и со Советот; затоа што во рамките на ЕП има 20 парламентарни комитети, надлежни да ги разгледуваат законските предлози кои ги дава ЕК и да предлагаат нивни измен; за сите свои функции/надлежности, ЕП усвојува сопствен Деловник за работа¹⁶⁴ и ги утврдува прописите и општите услови со кои се уредува извршувањето на должностите од страна на неговите членови¹⁶⁵.

161 Чл. 13 од ДЛ.

162 Чл. 14(2) од ДЛ, Official Journal C.306,V.50 17.12.2007, чиј текст е достапен на интернет-страницата: <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Lis-2007.pdf>

163 Види исто и кај Крег, де Бурка, Грејн, стр.59.

164 Чл. 232 од ДФЕУ, Official Journal C.83,V.53, 30.03.2010.

165 Чл. 223 од ДФЕУ, Official Journal C.83,V.53, 30.03.2010.

Следствено, ЕП остварува три вида овластувања, и тоа:

- › законодавни;
- › политички/политолошки и
- › буџетски.

2. Законодавната власт во ЕУ е поделена меѓу ЕП и Советот. Станува збор за два вида постапки:

- › редовна законодавна постапка и
- › специјални законодавни постапки,

при што според првата – редовната, ниту еден пропис не може да се донесе без одобрение на Советот и на ЕП како заеднички одобрен текст за значително зголемен број области. Тоа значи дека законските предлози кои ги дава ЕК не може да бидат усвоени без за нив формално да се согласат ЕП и Советот, по три читања на секој конкретен предлог-акт:

- › *првото читање* се состои во тоа што ЕП го разгледува предлог-актот и за својот став го известува Советот кој може веднаш да се согласи со ставот на ЕП и конкретниот акт да се донесе со формулацијата која тој ја усвоил; обратно, доколку Советот не се согласува со ставот на ЕП донесува сопствен став и, за тоа, го известува ЕП и исцрпно ги елаборира причините за тоа, по што и ЕК исцрпно му го образложува својот став на ЕП по што тој закажува второ читање;
- › *второто читање* на конкретниот предлог-акт започнува во ЕП, при што доколку тој во рок од три месеци ја одобри позицијата на Советот од првото читање или не одлучи по предлог-актот, актот ќе се смета за донесен со формулацијата која одговара на позицијата на Советот; доколку, пак, со мнозинство гласови на членовите кои го сочинуваат ЕП ја одбие позицијата на Советот од првото читање актот ќе се смета дека не е донесен; ЕП со мнозинство гласови може да предложи и измени на позицијата на Советот од првото читање и да ги достави и до Советот и до ЕК, во кој случај има рок од три месеци да се произнесе за измените кои ги предлага ЕП и може да гласа и со квалификувано мнозинство да ги усвои измените предложени од ЕП, при што актот ќе се смета дека е донесен; меѓутоа, доколку Советот не ги усвои сите измени предложени од ЕП, тогаш Претседателот на Советот, во согласност со Претседателот на ЕП, во рок од шест недели свикнуваат средба на Комитетот за усогласување (мирење) кој е составен од членови на Советот или нивни претставници и ист број на членови на ЕП и кои имаат рокови од шест недели да ги усогласат ставовите околу спорните прашања кои се појавиле при второто читање; при тоа, доколку се согласат, претставниците на Советот гласаат за заедничкиот текст со квалификувано мнозинство, а доколку не се согласат со претставниците на ЕП, потребно е да гласаат за актот со мнозинство

гласови од нивните претставници во Комитетот за усогласување, по што се закажува трето читање, само под услов претставниците во Комитетот да постигнале согласност, не доколку до него не дошло;

- › *третото читање* се закажува за да може усогласениот текст на предлог-актот да биде изгласан и во двете институции, во рокови од шест недели од одобриеното за донесување на односниот акт во согласност со заедничкиот текст¹⁶⁶, во 40 нови области,

следствено, новата редовна законодавна постапка ја обврзува ЕК да развие нови политички односи со ЕП за да преговараат за новиот договор за соработка кој се нарекува *посебно партнерство*, кој предвидува можност Претседателот на ЕП да присуствува на седниците на ЕК и, обратно, можност Претседателот на ЕК да присуствува на Конференцијата на претседателите на парламентарните групи и комисии¹⁶⁷, но ЕП не ужива право на законодавна иницијатива, бидејќи таа ѝ припаѓа на ЕК; сепак, ЕП е вклучен во постапката за измена на основачките договори на ЕУ, како главен актер кога се иницира таква промена во согласност со вообичаената постапка со организирање конвенција, односно неговата согласност е неопходна и тогаш кога ЕС ќе одлучи да не свика конвенција¹⁶⁸.

3. Додека, со т.н. *специјална законодавна постапка* може:

- › ЕП да одлучува самостојно, со учество на Советот во форма на претходно консултирање, согласност или одобрување на актот усвојуван од Советот¹⁶⁹, додека - одлука на ЕС може да биде променета,

за што е потребно да бидат известени националните парламенти на државите членки кои можат да вложат вето на оваа одлука во рокови од шест месеци од добиеното известување; обратно, доколку во споменатиот период не биде вложено вето, ЕС може да ја донесе одлуката¹⁷⁰.

4. Прашањето на политичкиот надзор на ЕП врз останатите институции најмногу се однесува на правото на надзор или контрола над работата на ЕК¹⁷¹, бидејќи ЕП го избира претседателот на Комисијата, по предлог од ЕС со мнозинство гласови од членовите (за разлика од порано кога тој даваше само согласност), но доколку кандидатот не го добие потребното мнозинство ЕС со квалификувано мнозинство од членовите во период од еден месец предлага нов кандидат.

166 Чл. 294 од ДФЕУ, Official Journal C.83,V.53, 30.03.2010.

167 На пример, Претседателот на ЕП Jerzy Buzek/Јержи Бузек, за прв пат го искористил ова право и присуствувал на седница на Комисијата на 17 март 2010, Mangenot M., исто, стр.151-160.

168 Каракамишева Т., исто.

169 Георгиевски С., *Вовед во правото на ЕУ*, исто, стр.55 и понатаму.

170 Чл. 48(7) од ДФЕУ, *Договорот од Лисабон*, 2011, исто, стр.69.

171 Чл. 17(7) од ДФЕУ.

5. Советот, заедно со избраниот претседател на ЕК го подготвува и го утврдува списокот на останатите членови на ЕК и при предлагањето на кандидат за Претседател на ЕК, ЕС има обврска да се грижи за резултатите од последните избори за членови на ЕП, односно за нивните политички ориентации, очевидно на партиите кои ќе остварат изборна победа им е овозможено на неформален начин да му наметнат на ЕС свој кандидат за претседател на ЕК¹⁷². Токму оваа одредба е причината во академските кругови да се отвори дебата дали станува збор за зголемување на надлежностите на ЕП: *точно е тоа дека Парламентот за прв пат добива право да го избира Претседателот на ЕК по предлог на ЕС, но тој е ограничен во изборот, бидејќи кандидатот за Претседател на ЕК треба да биде претставник на партијата која победила на изборите за во ЕП, што не е ништо ново ако се земе предвид дека ЕП уште со Матрихт се стекнал со право, преку гласање да го потврдува новиот состав на ЕК колективно, на пример, гласањето за потврдување на ЕК на Сантер во 1994, на Проди во 1999 и на Баросо во 2004, со стапувањето на сила на Лисабон станува гласање за преземање должност*¹⁷³.
6. ЕК е одговорна за својата работа пред ЕП, кој може да ѝ изгласа недоверба со 2/3 мнозинство гласови, по што нејзини членовите поднесуваат колективна оставка, плус, ваква оставка поднесува и Високиот претставник на ЕУ за ЗНБП, кој, исто така, престанува да ги извршува должностите во ЕК¹⁷⁴. Уште еден од инструментите за надзор со кои може да се служи ЕП за да ја надгледува работата на другите институции, пред сè, на ЕК е можноста за поставување усни и писмени прашања и формирање анкетни комисии.
7. Пред стапувањето на сила на *Лисабон*, Советот го имаше последниот збор за задолжителните трошоци, додека ЕП беше доминантен во однос на *незадолжителните трошоци*, иако одлуките за незадолжителните трошоци сè уште тој ги донесува во соработка со Советот. Предвидена е поинаква постапка за усвојување на годишниот буџет на ЕУ и е предвидена фаза на мирење меѓу ЕП и Советот доколку не постигнат согласност за предлог-буџетот за наредната година¹⁷⁵. ЕП го одобрува конечниот буџет.

172 Види повеќе кај Радивојевиќ З., *Нова институционална реформа ЕУ*, Анали Правног факултета у Београду, вол.LVII, бр.1/2009, стр.191-216.

173 Види и кај Mangenot, M., исто, стр.151-160.

174 Чл. 16 од ДФЕУ, *Договорот од Лисабон*, Конрад Аденауер во Република Македонија, Скопје, 2011, стр.200.

175 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.58.

1.3. Европска комисија

1. Комисијата е составена од Колегиумот на комесари и од постојната бриселска бирократија која ги опслужува нејзините служби. Комесарите имаат мандат од 5 години, а Лисабон предвиде намалување на нивниот број од 1 ноември 2014 од кога нивниот број е еднаков на две третини од бројот на државите членки, освен ако ЕС едногласно не одлучи да го промени овој број¹⁷⁶, со право на повторен избор¹⁷⁷, врз основа на нивната компетентност и несомнена независност. Иако доаѓаат од државите членки, мора да работат непристрасно и независно од интересите на сопствените држави, односно при извршувањето на обврските не смеат ниту да бараат, ниту да примаат инструкции од која било држава или институција, освен од ЕК. Значи, комесарите дејствуваат во рамките на Колегиумот кој е репрезентативниот и раководен дел на ЕК, во кој е вклучен и Потпретседателот, односно Високиот претставник за ЗНБП, кој во ЕК членува по службена должност, додека Претседателот на ЕК кој има многу значајна позиција на *primus inter pares*/прв меѓу еднаквите со останатите комесари, во смисла на политичко водство на ЕК, кој одлучува за нејзината внатрешна организација со цел да осигура дека се постапува доследно, ефикасно и врз основа на принципот на колегијалност, така што одговорностите на ЕК се структурирани и распределени меѓу комесарите од страна на Претседателот, кој има моќ да ги прераспределува релевантните портфолија.
2. Состаноците на Колегиумот се одржуваат секоја седмица, а дневниот ред го изготвува Генералниот секретаријат. На овие состаноци им претходи дискусија што се одржува меѓу *chefs de cabinet*/шефовите на Кабинетот на комесарите, кои се обидуваат да ги разрешат разликите, доколку постојат, пред одржување на состанокот. Работите за кои се согласиле шефовите на Кабинетот се означуваат како *точки А* и за нив, вообичаено, не се бара дискусија во рамките на Колегиумот. Карактеристично за работата на Колегиумот е принципот на колегијалност како доминантен принцип во функционирањето на Комисијата, според кој откако некоја одлука ќе биде усвоена, таа станува официјален став за сите комесари кои потоа се обврзани да ја поддржуваат независно од личниот став.
3. Постојните службеници кои работат во ЕК и кои ја сочинуваат бриселската бирократија се организирани така што генералните директорати (за земјоделство; за конкуренција; за економски и финансиски прашања; за образование и за култура; за вработување; за социјални прашања; за еднакви можности итн.) ги покриваат главните внатрешни области кои се под директна контрола на ЕК и се организирани на следниве четири нивоа:

176 Чл. 17(5) од ДФЕУ, Договорот од Лисабон, исто, 2011, стр.47.

177 Види кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.39.

- › првото ниво е претставено преку комесарот кој има портфолио за дадена област;
 - › потоа е Генералниот директор кој е шеф на конкретниот Генерален директорат,
 - › следуваат директорите (секој Генерален директорат во својот состав има одреден број директорати, вообичаено меѓу четири и шест), и
 - › со секој од овие директорати раководи директор кој одговара пред Генералниот директор.
4. ЕК реализира три исклучително значајни групи надлежности:
- › иницира политики заради остварување на општите интереси на ЕУ, во чии рамки ужива овластување за т.н. *законска иницијатива*;
 - › дејствува како *чувар на договорите*, односно обезбедува правилна примена на договорите и на законодавството на ЕУ;
 - › ја застапува ЕУ во надворешните односи (со исклучок на ЗНБП) и, меѓу другото, склучува меѓународни трговски и други договори со трети страни¹⁷⁸.
5. *Лисабон* ги внесува следниве интервенции во ЕК со кои ја јакне нејзината моќ:
- › со правото на законодавна иницијатива има централна позиција во законодавниот процес на ЕУ, е вистинска моторна сила, имено, Советот и ЕП постапуваат по предлог на ЕК кога изготвуваат одредени законодавни акти, односно правото на законодавна иницијатива ја става ЕК во преден план при развојот на политиките; иако законодавните предлози на ЕК треба да бидат одобрени од страна на Советот и на ЕП; предвидена е и можност ЕК да покрене законодавна иницијатива и по предлог на еден милион граѓани на ЕУ кои се државјани на значителен број држави членки¹⁷⁹;
 - › со влијанието врз законодавниот процес, преку развој на општиот законодавен план за секоја поединечна година, што е од вистинско значење за оформувањето на приоритетите на ЕУ за наредната година;
 - › со развивањето стратегии за општата политика на ЕУ и со промовирањето на општиот интерес на ЕУ преку преземањето соодветни иницијативи во тие насоки¹⁸⁰;
 - › со преговарањето и склучувањето меѓународни договори со други држави или меѓународни организации¹⁸¹. ЕК или Високиот претставник за ЗНБП, во случаи на предвидена спогодба да се однесува исклучително или првенствено на ЗНБП, доставуваат препораки до Советот, кој, пак, донесува

178 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.38.

179 Чл. 11(4) од ДФЕУ.

180 Чл. 17 од ДФЕУ, Official Journal C.306,V.50 17.12.2007.

181 Чл. 207&218 од ДФЕУ, Official Journal C83,V53 30.03.2010.

одлука за одобрување на почетокот на преговорите и во зависност од предметот на предвидената спогодба, за назначување преговарач или шеф на преговарачкиот тим на ЕУ¹⁸²; очигледно, ЕК преговара во име на ЕЗ¹⁸³, додека преговорите во име на ЕУ ги води овластен преговарач назначен од Советот, по препорака од ЕК¹⁸⁴;

6. Комисијата *има* и делегирана власт во законодавниот процес која се остварува на начин што Советот или ЕП ѝ делегираат овластувања на ЕК за создавање нормативни акти во определена област со што се доработуваат законодавните акти донесени од ЕП и од Советот. Оваа постапка на делегирана законодавна надлежност на ЕК во минатото беше нарекувана *комитологија* и беше во ексклузивна надлежност на Советот, а со измените направени со *Лисабон* е под парламентарна контрола и го носи називот *делегирани акти*. Почетоците на примена на системот на комитологија можат да се најдат во регулатива на Советот на министри од 1962, со која на Комисијата ѝ се делегирани овластувања во областа на пазарот на земјоделски производи. Во неа било предвидено сите одлуки на ЕК во таа област да бидат подготвени од комитет составен од претставници на владите на државите членки. ЕК можела со квалификувано мнозинство да го одбие предлогот, по што го препраќала до Советот. Очевидно, постојат:

- › претходно наведениот прв вид на *комитет*, кој во литературата се сретнува како *управувачки комитет*;
- › за разлика од *регулаторниот комитет* каде што било потребно квалификувано мнозинство за прифаќање на одлуката;
- › но постои и трет вид комитет – *советодавен комитет*, со кој ЕК се обврзува на консултација без задолжителна обврска да ги следи неговите ставови; инаку со одлука од 1987, Советот формално ги одредил правилата за видовите на комитети и за начините на нивните работења¹⁸⁵; поради така поставената постапка на комитологија и на одговорност на ЕК пред Советот се нарушуваше демократскиот легитимитет на законодавниот процес, грешката мораше да биде исправена со *Лисабон* во кој е предвидено отповикување на постапката комитологија и нејзина замена со постапката делегирани акти¹⁸⁶. Со оваа постапка е утврдено дека ЕП и Советот се единствено овластени да донесуваат законодавни акти, додека на ЕК можат со посебен акт да ѝ делегираат такво овластување. При тоа целите, содржината, опсегот и времетраењето на делегираното овластување експлицитно се дефинираат во законодавниот акт¹⁸⁷. Всушност,

182 Чл. 218(3) од ДФЕУ.

183 Чл. 300 од ДЕЗ.

184 Чл. 218 од ДФЕУ.

185 Види и Наумовски В., исто, стр.104.

186 Со укинување на чл. 202 од ДЕЗ.

187 Чл. 290(1) ДФЕУ.

овластувањата на ЕК се однесуваат на донесување незаконодавни акти со општа примена за дополнување или изменување на одредени несуштински делови на законодавниот акт. Суштинските елементи на една област се резервирани за законодавниот акт кој го донесуваат Советот и ЕП и не можат да бидат предмет на делегирање овластување. За да влезе во сила делегирањето, потребно е двете институции да немаат приговор во периодот кој е утврден во законодавниот акт. Секоја од овие институции може да одлучи да го отповика делегирањето¹⁸⁸

7. Освен предвидената можност за делегирани акти, *Лисабон* воведува уште една новина во однос на надлежностите на ЕК. Државите членки ги донесуваат мерките на национално законодавство кои се потребни за спроведување на законските акти на Унијата што се обврзувачки¹⁸⁹. Воведувањето на новата методологија¹⁹⁰ наметна донесување Регулатива за акти за имплементирање, според која се утврдува:
 - › постоење комитети;
 - › две основни процедури (советодавна процедура и постапка на испитување) и
 - › замена на концептот за упатување до Советот со посебен Комитет за жалби¹⁹¹.

1.4. Совет

1. Во Советот членуваат претставници од секоја држава членка на министерско ниво кои се овластени да ги претставуваат националните влади кои се состануваат:
 - › или по барање на Претседателот на Советот;
 - › или по сопствена иницијатива;
 - › или по барање од ЕК,

но годишно, во просек, се одржуваат по/околу осум состаноци според теми со присуство на различни министри/кои покриваат различни области од државите членки, поради што е составен од:

- › Совет за општи прашања во состав од националните министри за надворешни работи кој ја обезбедува конзистентноста на работата на Советот и ги подготвува, заедно со Претседателот на Советот и на ЕК, состаноците на ЕС, значи расправа и одлучува за работи од општ карактер, дава одредени политички иницијативи, како и остварува политичка и

188 Чл. 290(2) од ДФЕУ.

189 Чл. 291 од ДФЕУ.

190 Чл. 291 од ДФЕУ.

191 Види подетално кај Муцунски Т., *Административниот систем на ЕУ*, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2011, стр.34.

- координативна улога со неговите останати/сите други состави/совети¹⁹² кои се
- › совети за различни други прашања

и чие функционирање се уредува со Деловник за работа, на пример, во минатото имало 22 групи, додека денес нивниот број е сведен на 9.

2. Секоја држава членка го презема претседателството со Советот за период од шест месеци, во согласност со принципот на еднаква ротација. Неговиот Претседавач има за задача да ги организира и да претседава со состаноците на Советот, а пред стапувањето на сила на *Лисабон* и со состаноците на ЕС. Што се однесува до дневниот ред на состаноците на Советот, тој е поделен на следниве два дела:
 - › делот А од дневниот ред покрива работи што може да се одобрат без дискусија, додека
 - › делот Б се занимава со оние работи кои бараат расправа

па, провизорниот дневен ред се усвојува на почетокот на состанокот на Советот, со нагласка дека со Советот за надворешни работи претседава Високиот претставник за ЗНБП.

3. Работата на Советот се подготвува од страна на Комитетот на постојани претставници – КОРЕПЕР, кој е составен од национални службеници и функционира на следниве две нивоа:
 - › КОРЕПЕР II е поважното ниво и се состои од постојани претставници кои имаат ранг на амбасадори, кои разговараат за прашања од економски и финансиски карактер, како и за прашања кои се однесуваат на надворешните работи, додека
 - › КОРЕПЕР I е составен од нивните заменици во Брисел, кои се занимаваат со останатите прашања,

од што произлегува дека улогата на КОРЕПЕР во донесувањето на одлуките во ЕУ е голема, бидејќи разгледува и пречистува нацрт-законски предлози кои произлегуваат од ЕК, а делумно и бидејќи помага да се утврди дневниот ред на состаноците на нејзините состаноци; обратно, за предлозите кои се претходно услогласени во рамките на КОРЕПЕР (кои се наоѓаат во делот А на министерските состаноци) воопшто не се отвораат расправи, туку само се гласа за нивно усвојување, додека предмет на расправа и на фактичко одлучување од страна на министрите се оние прашања кои се наоѓаат во делот Б и за кои не била постигната претходна согласност; конечно, во рамките на КОРЕПЕР работеле приближно 250 работни групи, но сега нивниот број е намален како резултат на намалувањето

¹⁹² Види и кај Георгиевски С., исто, стр.47.

на бројот на групите во Советот и во нив се разгледуваат законските предлози кои доаѓаат од ЕК, поради што се состојат од национални експерти од државите членки или од постојаните претставништва.

4. Советот има сопствен Генерален секретаријат за кој е одговорен Генерален секретар кој на Советот му обезбедува директна административна поддршка. Секретаријатот брои околу 2000 лица и:
 - › им нуди административни услуги на Советот, на КОРЕПЕР и на работните групи;
 - › подготвува правна документација;
 - › дава правни совети;
 - › изработува преводи;
 - › процесира одлуки, како и
 - › работи во тесна поврзаност со Претседателот на Советот, при што помага да се ублажат појавените конфликти и да се обезбедат вредни информации за начинот на кој може да се разрешат конфликти¹⁹³.

5. Во надлежност на Советот е функцијата заедно со ЕП да извршува законодавни и буџетски функции. Пред стапувањето во сила на *Лисабон*, во рамките на поранешниот Прв столб на ЕУ – ЕЗ, најголемиот број акти на нејзините акти се донесуваа во постапка на соодлучување меѓу Советот и ЕП, што претпоставуваше позитивна одлука на двете институции да се донесе актот¹⁹⁴. Новата редовна законодавна постапка, според која Советот и ЕП се рамноправни законодавни институции и според која ЕП не смее да биде надгласан од страна на Советот, ја замени постапката на соодлучување меѓу овие две институции која е редовна постапка, следствено според *Лисабон* сите седници на Советот на кои станува збор за европското законодавство се отворени за јавноста. Исто така, важна е и уште една новина која се однесува на трите различни начини на одлучување во Советот:
 - › едногласно одлучување;
 - › одлучување со просто мнозинство и
 - › одлучување со квалификувано мнозинство,

при што во *Лисабон* експлицитно се наведува какво мнозинство е потребно во Советот за да се донесе одредена политика, бидејќи квалификуваното мнозинство е воведено како редовна постапка на гласање и доколку некаде не е предвиден начинот на гласање претпоставено се одлучува со него, што за последица има и пораст на бројот на области каде што се користи мнозинскиот начин на гласање од 137 на 181; меѓутоа во ЗНБП се практикува едногласното одлучување, доколку

193 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.51.

194 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.45.

Лисабон не предвидува нешто поинаку, имено, сега¹⁹⁵ само 55 % од членовите во Советот може да формираат квалификувано мнозинство доколку потекнуваат од гласовите на најмалку 15 држави членки и покриваат минимум 65 % од населението на ЕУ, а за блокирачко малцинство се потребни најмалку четири члена на Советот – ваквото правило е во прилог на повеќето мали држави во ЕУ¹⁹⁶; конечно, поради интервенција на полската влада примената на новата формула за пресметување на квалификувано гласање беше одложена за 2014, додека од 1 ноември 2017 се применува системот на гласање предвиден во *Лисабон*.

1.5. Европски совет

1. ЕС статусот на институција за прв пат го стекнува со стапувањето на сила на *Лисабон*, што не значи дека претходно не постоеше и не функционираше, туку само значи дека еволуирал со текот на годините преку состаноците на шефовите на држави или на влади на државите членки уште во текот на 60-тите години на минатиот век, преку одлуката за нивно преименување – од Самит во ЕС во 1974 на Самитот во Париз, и состаноците кои продолжиле да се одржуваат во двете следни декади, за првото формализирање да му биде направено со ЕЕА во 1987¹⁹⁷, за познатиот состав да биде за прв пат внесен и формално-правно/уставно-правно:
 - › шефовите на државите или на владите на државите членки;
 - › Претседателот на ЕС, по чии покани ЕС и заседава два пати во годината (во јуни и во декември), а има надлежност да свикува и специјални состаноци на ЕС¹⁹⁸;
 - › Претседателот на ЕК, кој е важен бидејќи, доколку дневниот ред наложува, членовите на ЕС може да одлучат да бидат помогнати од страна на министер, а во случај тоа да биде побарано од Претседателот на ЕК, тогаш во неговата работата учествува и член на ЕК. Доколку постои потреба и
 - › Високиот претставник за ЕНБП.
2. Ваквиот состав зборува за следниве надлежности на ЕС благодарение на кои:
 - › обезбедува потребен стимул во развојот на ЕУ и ги дефинира нејзините општи политички насоки и приоритети (без да врши законодавни функции¹⁹⁹, односно не врши законодавни функции, само донесува одлуки кои не се акти од законодавен карактер, но се обврзувачки во целина и непосредно на оној на кого се однесуваат²⁰⁰);
 - › ја има најважната/централната улога во поставувањето на темпото и формата

195 Се напушта пондерираниот систем на гласови во Советот и сега сите држави членки имаат по еден глас.

196 Види и кај Штрум Р., исто, стр.27.

197 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.55.

198 Чл. 15(3) од ДФЕУ.

199 Чл. 15(1) од ДФЕУ

200 Види и кај Радивојевиќ З., исто, стр.191-216.

- на политиката на ЕУ и ги утврдува рамките во кои ќе работат останатите институции, вклучително и преку главните промени во основачките договори на кои им претходат меѓувладини конференции за кои иницијативи за нивни организирања, вообичаено, се покренуваат на седниците/состаноците на ЕС²⁰¹ (на пример, дури и последниов – *Лисабон* е усвоен на седница на ЕС одржана во Лисабон, а е подготвуван според формулата утврдена, исто така, на негова претходна седница одржана во јуни 2007²⁰²);
- постапува со квалификувано мнозинство за изборите за ЕП и предлага кандидат за Претседател на ЕК кој се избира во ЕП со мнозинство гласови; додека, со заедничка спогодба со избраниот Претседател го утврдува списокот на останатите кандидати за членови на ЕК кои се предмет на гласање од страна на ЕП; следствено, врз основа на ваквата согласност, ЕК се назначува од страна на ЕС со квалификувано мнозинство²⁰³; избраниот Претседател од ЕС со квалификувано мнозинство е со мандат од две и пол години, кој може да се обнови само еднаш и во случај на пречка или сериозна злоупотреба на должноста може да биде прекинат во согласност со истата процедура²⁰⁴; ЕС со квалификувано мнозинство, во согласност со Претседателот на ЕК и го назначува Високиот претставник за ЗНБП и го прекинува неговиот мандат²⁰⁵; конечно, со квалификувано мнозинство одлучува и за составот на Советот, освен за оние на Советот за општи работи и Советот за надворешни работи²⁰⁶; дозволени се и негови одлучувања со консензус/едногласно, освен за случаи кои се изрично наведени во *Лисабон* дека мора да се решаваат/за нив да се носат одлуки со квалификувано мнозинство²⁰⁷; со нагласка која е важна дека кога во ЕС се гласа, неговиот Претседател и Претседателот на ЕК не учествуваат во гласањето и дека ЕС одлучува и со просто мнозинство за процесни прашања и за донесување на неговиот Деловник²⁰⁸ и
 - ги потврдува важните институционални промени во ЕУ, како и многубројните стратешки промени (на пример, воведувањето на непосредното гласање на изборите за ЕП или воведувањето на монетарната унија итн.), со нагласка која е важна дека кога во ЕС се гласа, неговиот Претседател и Претседателот на ЕК не учествуваат во гласањето; инаку, ЕС одлучува и со просто мнозинство за процедурални прашања и за донесување на неговиот Деловник²⁰⁹.

201 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.56.

202 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.60.

203 Чл. 17(7) ДФЕУ.

204 Чл. 15(5) од ДФЕУ.

205 Чл. 18(1) од ДФЕУ.

206 Чл. 236 од ДФЕУ.

207 Чл. 15(4) од ДФЕУ.

208 Чл. 235 од ДФЕУ.

209 Чл. 235 од ДФЕУ.

1.6. Европски суд на правдата

1. Во состав на ЕСП влегуваат и две други институции, а тие се:
 - › Општиот суд, бидејќи ЕСП може да заседава како суд во полн состав, како т.н. *Голем/Општ суд* или како совети од по 3, односно по 5 судии; во полн состав заседава за предмет кој има посебно голема тежина или кога станува збор за предмет кој во согласност со Статутот предвидува судење во полн состав, всушност
 - › најголем број предмети Судот ги суди во совет од 3 или 5 судии што е од клучно значење за функционирањето на Судот имајќи го предвид неговиот зголемен обем на работа²¹⁰ т.н. *специјализирани судови*²¹¹, инаку вкупно составен со по еден судија од секоја држава членка, во чија работа се вклучени и генералните адвокати (општите правобранители) кои со судиите се избираат од лица-кандидати за таквите судиски статуси во:
 - › чија независност не постои сомнение и
 - › кои ги имаат потребните квалификации за вршења на највисоките судски овластувања во нивните држави (и)ли кои се признати правници, и како такви се назначуваат со заедничка согласност на владите на државите членки за шестгодишен мандат²¹², со можност за реизбор на судиите, при што назначувањето на нови судии се одвива според одреден распоред, при што има делумна замена на судиите на секои три години, а судиите од своите редови избираат Претседател на Судот чијшто мандат изнесува три години и може да биде повторно избран.
2. За разлика од судиите кои вршат функции на пресудувања, осумттемина генерални адвокати помагаат во работата на ЕСП²¹³. Општиот застапник е полноправен член на Судот и учествува во усната расправа од судското сослушување на конкретен предмет. Неговата најважна задача е да даде писмено мислење, односно *издржани поднесоци* до ЕСП, пред тој да ја донесе својата одлука по конкретниот предмет²¹⁴. Со измените направени со *Ница* веќе не е потребно општиот застапник да биде вклучен во секој предмет, туку само во оние кои се предвидени со Статутот на ЕСП. Со посебна Декларација која е усвоена заедно со *Лисабон* предвидена е можност бројот на општите застапници од постојните осум да се зголеми на единаесет. По барање од ЕСП, одлуката за зголемување на нивниот број ја донесува Советот едногласно²¹⁵. Општите застапници се избираат за мандат од шест години, според истите критериуми што важат и за судиите. Во поглед на ова прашање, *Лисабон*

210 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.67.

211 Чл. 19 од ДФЕУ.

212 Чл. 253&254 од ДФЕУ.

213 Чл 252 од ДФЕУ.

214 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.70.

215 Види и кај Радивојевиќ З., исто, стр.191-216.

не предвидува никакви услови кои би се однесувале на државјанството на судиите или општите застапници, но тие секогаш се државјани на некоја од државите членки на ЕУ. Вообичаено правило е петте најголеми членки (СРГ, РФ, РИ, ВБ и Шпанија) да именуваат по еден општ застапник, додека другите да ги именуваат останатите тројца општи застапници, по однапред утврден редослед. Со усвоена декларација е предвидена можност Полска како шеста држава да добие постојано место за општ застапник, додека бројот на општите застапници кои се избираат по принцип на ротација меѓу државите членки да се зголеми од три на пет²¹⁶. Статутот на ЕСП е потребно едногласно да биде усвоен од Советот, а потоа врз основа на одредбите од Статутот се донесува Деловник за работа на Судот, кој, исто така, треба да биде одобрен од Советот со квалификувано мнозинство гласови.

3. Пред стапувањето на сила на *Лисабон* Генералниот/Општиот суд го носеше името Првостепен суд или Суд од прва инстанца. Тој бил формиран во 1988 со измени направени со ЕЕА. На почетокот од своето постоење овој суд имал второстепено значење, но тоа се променило со *Ница* кога надлежноста на овој суд била изедначена со надлежноста на ЕСП. Бројот на судиите во Општиот суд се утврдува со Статутот на ЕСП²¹⁷, кој може да предвиди Општиот суд да добива помош од генералните адвокати. Членовите на Општиот суд се избираат меѓу лица во чија независност не постои сомневање и кои ги имаат потребните квалификации за назначување на највисоките судски овластувања²¹⁸. Разликата со именувањето на судиите во ЕСП е во тоа што за судии на Генералниот суд не можат да бидат именувани *правни советници со признаен авторитет*. ЕСП заседава во совети од по тројца или петмина судии, а понекогаш суди и судија-поединец. Речиси 75 % од случаите ги судат совети од по тројца судии²¹⁹. Една од разликите во надлежностите меѓу ЕСП и на Генералниот суд е во тоа што вториот суди во прв степен и против неговите одлуки може да биде поднесена жалба до повисокиот суд во рок од два месеца од донесувањето на пресудата. Од 1989, предметите пред ЕСП го добиваат префиксот *C*, а предметите пред Судот од прв степен го добиваат префиксот *T* (на пример, C-386/00, T-201/95). Бројот на предметот ќе се промени доколку предметот од Првостепениот суд се префрли во ЕСП²²⁰. Друга разлика е тоа што Судот од Генералниот суд е задолжен за секојдневното практикување на европското право, додека пред во ЕСП се разгледуваат прашања од уставен карактер, па *очигледно е дека со Лисабон се јакне уставниот карактер на ЕСП. На оваа линија се и актуелните толкувања на основачките договори кои имаат уставна природа, кои, според резонирањето на ЕСП, се основна уставна повелба*

216 Исто.

217 Чл. 254 од ДФЕУ.

218 Исто.

219 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.68.

220 Види и на интернет-страницата: <http://www.innertemplelibrary.org.uk/news/eufaq/difference1.htm>

на ЕУ, бидејќи ЕСП употребува техники на толкувања и размени кои се типични за уставните судења²²¹.

4. ЕП и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, може да формираат специјализирани судови во рамките на Општиот суд за разгледување и одлучување во прв степен на посебна категорија тужбени барања или на постапки во посебни области. Постои можност против одлуките на специјализираните судови да се поднесе жалба до Генералниот суд. Всушност, овие специјализирани судови произлегуваат од т.н. *посебни судски совети* кои беа во состав на поранешниот Првостепен суд²²², а со цел натамошно растоварување на работата Генералниот суд²²³.
5. Инаку, во надлежност на ЕСП е:
 - › да одлучува по предмети на држава членка, институција на ЕУ или правно лице;
 - › да дава прелиминарно (претходно) мислење за одредени предмети по барање на суд или трибунал на држава членка за толкување на законодавството на ЕУ или за важноста на актите донесени од страна на институциите;
 - › да одлучува во други случаи предвидени во основачките договори²²⁴; односно за:
 - › пресудувања и
 - › давања претходни мислења за прашања доставени до него,
 - › при што одлуките се задолжителни за оние на кои се однесуваат, додека кога ЕСП дава претходни мислења тие немаат правно обврзувачки карактер, но со оглед на неговиот авторитет тие имаат неспорна правна тежина²²⁵. Инаку, со *Лисабон* значително се променети надлежностите на ЕСП во однос на прашањата кои во минатото беа регулирани во Првиот и во Вториот столб, во однос на неговата организација, како и на постапките кои се водат пред него, поради што денес ЕСП има поголеми надлежности да ја испитува легалноста на актите кои се однесуваат на ПВР²²⁶. Пред ЕСП се водат следниве видови постапки:
 - › постапка за претходно одлучување/прелиминарни одлуки за толкување на основачките акти; за оценувања на валидноста и толкувањето на актите на институциите, телата, канцелариите или агенциите на ЕУ; за предмети кога правото на ЕУ се појавува како предмет на тужба поднесена и до национален суд, додека за предметот на тужбата решава ЕСП, постапката

221 Види и кај Karakamisheva T., The Lisbon Treaty and the European Court of Justice ..., исто.

222 Чие основање беше предвидено со чл. 225(a) од ДЕЗ.

223 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.80.

224 Чл. 19 од ДФЕУ.

225 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.81.

226 Види и кај Karakamisheva T., The Lisbon Treaty and the European Court of Justice ..., исто, стр.9.

- пред националниот суд е во постапка на мирување; откако националниот суд ќе ја добие одлуката на ЕСП таа за него има задолжителен карактер, но не треба да се разбере дека националните судови можат за какви било прашања (на пример, за утврдување фактичка состојба) да се обратат претходно да одлучува ЕСП, туку тоа се однесува само на околностите кои се стриктно наведени во членот од соодветниот договор со кој се регулира ова прашање, следствено, речиси половина од пресудите на ЕСП се донесуваат во претходна постапка, каде што, решавајќи по апстрактни прашања, создал многузначајни принципи на правото на ЕУ²²⁷;
- › постапка по директни тужби поднесени до ЕСП кои се разликуваат според неговата надлежност да одлучува за нив, имено тој е надлежен за секаков спор меѓу државите членки поврзан со предметот на основачките договори, ако е поднесен до него по постигнат посебен договор помеѓу спротивставените страни²²⁸; другиот вид на надлежност на ЕСП да одлучува за директни тужби поднесени до него е врз основа на правото на ЕУ, која се разликува врз основа на тоа дали тужената страна е држава членка или институција на ЕУ;
 - › постапка по тужба за судска преоцена на легалноста на актите на ЕУ/ законитоста на правните акти, на актите на Советот, на ЕК и на ЕЦБ, освен на препораките и на мислењата, како и на актите на ЕП и на ЕС кои имаат правни ефекти кон трети страни²²⁹, значи со оваа постапка може да се понишат актите кои ги донеле институциите на ЕУ, оптужени или од државите членки, или од институциите на ЕУ (Е, Советот и ЕК), но и од Судот на ревизори, од ЕЦБ и од Комитетот на региони со цел да се заштитат нивните прерогативи²³⁰, вклучително и физичките и правните лица доколку актот на ЕУ е насочен спрема нив или лично ги засега²³¹;
 - › постапка по тужба за надомест поради нечинење можат да покренат државите членки или останатите институции доколку претходно наведените институции на ЕУ не дејствуваат/не преземаат активности во случај на повреда на основачките договори²³², вклучително и телата, канцелариите и агенциите, со предвидена можност пред да се поднесе тужба на институцијата да се даде можност да дејствува и со тоа да ја поправи својата позиција, но доколку и тој рок не биде испочитуван тогаш се поднесува тужба пред ЕСП, вклучително и од физичките и правните лица кои се лично засегнати од нечинењето на институциите на ЕУ;
 - › постапка по тужба за надомест на вондоговорна штета/одговорност²³³, во

227 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.83.

228 Чл. 273 од ДФЕУ.

229 Чл 263 од ДФЕУ.

230 Чл. 263(2) од ДФЕУ.

231 Чл. 263(4) од ДФЕУ.

232 Чл. 265 од ДФЕУ.

233 Чл. 268 од ДФЕУ.

- согласност со општите начела заеднички за законите на државите членки ги надоместуваат сите штети кои ги предизвикале нејзините институции или службеници при извршувањето на нивните должности²³⁴, што значи дека овој вид тужба може да се покрене кога тужителот претрпел штета која била предизвикана со акт на институција на ЕУ или на лица вработени во неа;
- › постапка по тужби за работни спорови во врска со вработување во ЕУ со во неа вработените лица/нејзините вработени службеници или лица кои конкурирале за работа во неа²³⁵;
 - › постапка по тужба врз основа на арбитражна клаузула која е содржана во договор склучен од или во име на ЕУ²³⁶;
 - › постапка по тужба од страна на ЕК, поради неисполнување на обврските од основачките договори од страна на која било држава членка, но пред покренување тужба, ЕК е должна на конкретната држава членка да ѝ укаже на неправилностите во вид на образложено мислење кое ѝ го доставува, кое содржи и временски рок во кој од односната држава се бара/потребно е со него да го усогласи своето дејствување²³⁷;
 - › постапка по тужба, освен од ЕК, може и треба да поднесе и секоја друга држава членка поради неисполнување на обврските од основачките договори која е должна прашањето за неисполнување на обврските да го изнесе пред ЕК, која доставува мислење до секоја од засегнатите страни, а по нејзиното мислење образложение можат да достават, исто така, сите страни во спорот²³⁸, без разлика дали тужбата е од ЕК или од која било држава членка доколку ЕСП пресуди дека конкретната држава членка не ги исполнила обврските кои произлегуваат од основачките договори таа мора тоа да го стори/да преземе мерки за усогласување со пресудата на ЕСП, но ако тоа не го направила/се смета дека не е направено, ЕК може да го изнесе случајот пред ЕСП откако ќе ѝ даде можност на земјата да даде образложение, утврдувајќи ја висината на паушалната сума/парична казна за која смета дека одговара на околностите, а која засегната држава членка треба да ја исплати, поради што некои автори на ЕСП му припишуваат својства на меѓународен суд поради неговата надлежност да ги решава ваквите спорови;
 - › постапка против изречени казни против одредено лице од страна на институција на ЕУ, лицето може да ја обжали пред ЕСП, но можноста за обжалување треба да биде предвидена со релевантна регулатива на ЕУ, а тужителот во таквата постапка би ја оспорувал казната или нејзиниот износ²³⁹;

234 Чл. 340(2) од ДФЕУ.

235 Чл. 270 од ДФЕУ.

236 Чл. 272 од ДФЕУ.

237 Чл. 258 од ДФЕУ.

238 Чл. 259 од ДФЕУ.

239 Види и Георгиевски С, исто, стр.87.

- › постапка за права од интелектуална сопственост кои се однесуваат на примената на акти донесени врз основа на релевантните европски права за интелектуална сопственост, надлежност на ЕСП која не е оригинална, туку е изведена од Советот, кој постапувајќи едногласно во согласност со посебна законодавна постапка и по консултации со ЕП може да усвојува одредби за пренесување на надлежноста²⁴⁰.

1.7. Европска централна банка

1. ЕЦБ заедно со националните централни банки кои ја имаат воведено заедничката парична единица (еврото) го сочинуваат евросистемот – Европскиот систем на централни банки (во текстот што следува кратенката ЕСЦБ, забелешка на авт.). Оваа банка ја спроведува монетарната политика на ЕУ²⁴¹. Предвидено е ЕЦБ да биде единствена институција во ЕУ овластена да го издава еврото, која е независна во извршувањето на своите овластувања и има својство на правно лице.
2. Раководни тела на ЕЦБ се Управниот одбор составен од Извршен одбор и од гувернери на националните централни банки на земјите членки чијашто парична единица е еврото, а Извршниот одбор е составен од Претседател, заменик на претседателот и четири други члена²⁴².
3. ЕЦБ е овластена самостојно да донесува акти со кои се регулираат прашањата од нејзината надлежност. Во таа смисла таа изрично е овластена да донесува регулативи и одлуки како правно обрзувачки акти или препораки и мислења, со тоа што терминот мерки ѝ овозможува да усвојува и други *меки* инструменти²⁴³.
4. На состаноците на Управниот совет на ЕЦБ без право на глас може да учествуваат Претседателот на Советот и член на ЕК. Претседателот на Советот може да поднесе предлог за разгледување до Управниот совет на ЕЦБ²⁴⁴.

1.8. Суд на ревизори

1. Судот на ревизори е формиран со Вториот буџетски договор од 1975, а профункционирал во 1977, како замена на претходно воспоставениот ревизор на ЕЗЈЧ и ревизорскиот одбор на двете останати заедници. Од донесувањето на ДЕУ, Судот на ревизори го ужива статусот на петта институција на

240 Чл. 262 од ДФЕУ.

241 Чл. 282 од ДФЕУ.

242 Чл. 283 од ДФЕУ.

243 Види и кај Георгиевски С., исто, стр.66.

244 Чл. 284(1) од ДФЕУ.

Заедницата²⁴⁵, составен од по еден државјанин на секоја држава членка и неговите членови се потполно независни во извршувањето на своите должности²⁴⁶. За едно лице да може да биде избрано во него, потребно е да има квалификации за таа работа, односно во неговата држава да работело во институција која се занимавала со надворешна ревизија. Членовите на Судот на ревизори се избираат од страна на Советот со квалификувано мнозинство гласови по претходно консултирање со ЕП. Нивниот мандат изнесува шест години и може да се продолжи. Членовите на Судот од своите редови избираат Претседател со мандат од три години, со можност за повторен реизбор. Постои инкомпатибилност на функцијата член на Судот на ревизори со вршењето на која било друга платена или неплатена професионална дејност за времетраење на мандатот. Неговите членови по завршувањето на нивниот мандат имаат обврска да ги чуваат службените тајни и да се однесуваат во согласност со принципите на честност.

2. Во надлежност на Судот на ревизори е да спроведува ревизија на финансиската работа на ЕУ²⁴⁷. Судот врши проверка на сите нејзини приходи и расходи, односно на сите нејзини институции, тела и агенции. Неговата работа завршува со објавување на годишни извештаи кои се испраќаат до сите институции на ЕУ и се објавуваат во нејзиниот Службен весник²⁴⁸.

1.9. Нови институции основани/регулирани со *Лисабон*

1.9.1. Претседател на Европскиот совет

1. За прв пат во историјата на постоењето на ЕУ, *Лисабон* ја востановува институцијата Претседател на ЕС. Во минатото оваа функција ја извршуваше државата претседавач со ЕС. Оваа институција треба да обезбеди не само хармонично и координирано дефинирање на стратешките и општи политички насоки на ЕУ во ЗНБП, туку и нејзино кохерентно, стабилно и репрезентативно имплементирање²⁴⁹. Неговиот Претседател се избира со квалификувано мнозинство за мандат од две и пол години, со право на повторен избор. Во случај на спреченост да ја извршува должноста, како и во случај на сериозна злоупотреба на должноста од страна на претседателот, ЕС може да го прекине неговиот мандат во согласност со постапката по која е избран²⁵⁰.

245 Види и кај Крег, де Бурка, Грејн, исто, стр.76.

246 Чл. 285 од ДФЕУ.

247 Чл. 285(1) од ДФЕУ.

248 Чл. 287(4) од ДФЕУ.

249 Види и кај Илиќ Г., исто, стр.116.

250 Чл. 15(5) од ДФЕУ.

2. Во надлежност на Претседателот на ЕС е да:
 - › претседава и да ја води работата;
 - › обезбедува континуитет во работата заедно со Претседателот на ЕК и врз основа на работата на Советот за општи работи;
 - › настојува да го олесни единството и консензусот во работата;
 - › доставува извештај до ЕП по завршувањето на секој состанок на ЕП;
 - › обезбедува надворешно претставување на ЕУ за прашања во врска со ЗНБП, во согласност со надлежностите на нејзиниот Висок претставник, со чие воведување ЕУ доби вистински претставник на интересите на ЕУ во меѓународните односи, функција која порано ја извршуваше тековното претседателство на ЕС и со Советот, во согласност со принципот на ротација на државите членки на ЕУ, за кој дел од академската јавност спори во однос на неговата легитимност поради начинот на неговото доаѓање на функција²⁵¹.

1.9.2. Висок претставник на Европската Унија за заедничка надворешна и безбедносна политика

1. Со Лисабон се воведува уште една нова институција, а тоа е Висок претставник за ЗНБП²⁵². Во оваа нова институција се синтетизираат надлежностите кои во минатото ги имаа Високиот претставник за ЗНБП (институција која за прв пат беше воведена со Амстердам) и Комесарот надлежен за меѓународни односи.²⁵³ Високиот претставник се избира од страна на ЕС со квалификувано мнозинство гласови, а врз основа на дадена согласност од Претседателот на ЕК. Функцијата на Високиот претставник е своевиден пандан на функцијата министер за надворешни работи на една држава. Инаку, терминот *министер за надворешни работи* бил предложен со Договорот за Уставот од 2004, но, како што знаеме тој не важи, па не е во функција ниту изразот за ЗНБП кој тој го употребувал.
2. Високиот претставник ја води ЗНБП и со своите предлози придонесува кон развој на политиката која ја извршува во согласност со мандатот што му е доделен на Советот. Истото се однесува и на ЗНБОП²⁵⁴. Тоа значи дека тој ја спроведува *политиката* која ја донеле Советот и ЕС постапувајќи едногласно. Тој

251 Така, основата за легитимност на Претседателот на ЕС е оспорена дека постои двосмисленост *дури и при начинот на неговото именување, имено дали станува збор за поставување или за избор од страна на ЕС? Што значат изборите од 27 избирачи? Претседателот на ЕС не е и претседател на ЕУ, туку е само еден од останатите претседатели на една од нејзините институции, покрај Претседателот на ЕК, Претседателот на Советот и Претседателот на ЕП, Mangenot M., исто, стр.151-160.*

252 Чл. 18 од ДФЕУ.

253 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.highrepresentative.eu/>

254 Чл. 18(2) од ДФЕУ.

претседава и со Советот за надворешни работи и е еден од потпретседателите на ЕК кој ја обезбедува конзистентноста на надворешното дејствување на ЕУ. Во рамките на ЕК тој е одговорен за обврските кои му се доверени, а се однесуваат на надворешни односи и координирање на други аспекти од надворешното дејствување на Унијата²⁵⁵. За својата работа е должен редовно да го информира ЕП и тоа како за главните аспекти и изборот на ЗНБОП, така и за тоа како тие напредуваат и кои ефекти ги предизвикуваат. Во оваа насока, Високиот претставник треба да настојува ставовите и препораките на ЕП за одредени надворешно-политички прашања да бидат земани предвид, да бидат ефектуирани²⁵⁶. Високиот претставник ја претставува ЕУ за прашања поврзани со ЗНБОП. Тој води политички дијалог со трети држави во име на ЕУ и го изнесува нејзиниот став во рамки на меѓународните организации и на меѓународни конференции²⁵⁷. При тоа тој соработува со Европската служба за надворешна акција.

1.9.3. Европска служба за акција

1. Организирањето и функционирањето на Европската служба за надворешна акција се иницира со одлука на ЕК, кој ја донесува по претходно мислење на ЕП, по предлог на Високиот претставник и добиената согласност од ЕК.
2. Во надлежност на службата е да соработува со дипломатските служби на државите членки и се состои од службеници од компетентните оддели на Генералниот секретаријат на Советот и на ЕК, како и од персонал што се распределува од националните дипломатски служби на државите членки. Таа е пандан на институцијата национално министерство за надворешни работи. Преку нејзиното инсталирање се настојува да се зајакне функционалноста на Високиот претставник во поглед на стручноста и компетентноста при извршувањето на доверените надлежности, преку нејзиниот *хибриден* карактер, како полусупранационална и полумеѓународна агенција *sui generis*, чие подетално организирање зависи од одлуката на ЕК²⁵⁸.

1.9.4. Советодавни комитети на Европската Унија

1. ЕП, Советот и ЕК имаат помош од:
 - › Економско-социјалниот комитет и
 - › Комитетот на регионите,

255 Исто.

256 Види и кај Илиќ Г., исто, стр.112.

257 Чл. 18(2) од ДФЕУ.

258 Види и кај Илиќ Г., исто, стр.112.

кои имаат советодавни функции²⁵⁹, што значи дека тие не се институции, туку еден вид советодавни органи.

2. Економско-социјалниот комитет го сочинуваат претставници од организациите на работодавачите, на работниците и на другите претставници на граѓанското општество, особено во социоекономската, граѓанската, професионалната и културната област²⁶⁰. Бројот на неговите членови не е точно утврден. Советот, постапувајќи по предлог на ЕК, едногласно го утврдува неговиот состав чиј број не може да биде поголем од 350, со мандат од пет години со право на повторен избор. ЕП, Советот и ЕК го консултираат Комитетот кога тоа е предвидено со основачките договори²⁶¹. Консултирањето на овие институции од страна на Економско-социјалниот комитет не може да се ограничи само на случаите предвидени во основачките договори, туку тоа може да биде и во случаи кога овие институции сметаат дека е тоа потребно. Од друга страна, Економско-социјалниот комитет може да дава мислења по своја иницијатива.
3. Бројот на членови на Комитетот на региони е ист како и бројот на членовите на Економско-социјалниот комитет и не може да изнесува повеќе од 350. Тие се избираат од страна на Советот по предлог на ЕК. Траењето на мандатот на неговите членови и нивните заменици е утврден на пет години со можност за повторен реизбор. Комитетот на регионите се користи за да се консултира од страна на ЕП, Советот и ЕК во сите случаи кога е тоа предвидено со основачките договори, а посебно во случаите поврзани со прекуграничната соработка. Предвидена е можност за овие три институции, доколку сметаат дека е потребно, да утврдат временска рамка во која Комитетот треба да донесе мислење, но овој рок не може да биде покус од еден месец од денот од кога Претседателот добил известување. По истекот на рокот отсуството на мислење од страна на Комитетот не го спречува натамошното дејствување на институциите кои му се обратиле за мислење²⁶².

259 Чл. 300(1) од ДФЕУ.

260 Чл. 300(2) од ДФЕУ.

261 Чл. 304 ДФЕУ.

262 Чл. 307 од ДФЕУ.

ПРАШАЊА

1. Од колку дела бил составен Договорот од Лисабон и кои се тие?
2. Кои промени ги воведува Договорот од Лисабон кај ЕП?
3. Објаснете ги надлежностите на Комисијата во согласност со Договорот од Лисабон.
4. Објаснете ги надлежностите на Европскиот совет во согласност со Договорот од Лисабон.
5. Објаснете го изборот и надлежностите на Претседателот на Европскиот совет и на Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика.



5

Поглавје 5

1. Правната природа на Европската Унија

1. Прашањето за правната природа на ЕУ, веројатно, е едно од најконтроверзните во правната теорија. Без навлегувања во деталите, во овој контекст само ќе подвлечеме дека ЕУ поседува елементи на различни видови меѓународно јавно-правни субјекти, (на организации и на држави), попрецизно и на различни видови меѓународни организации (и класични и наднационални) и на сложени држави (федерации, конфедерации и униии) во квантитет и квалитет, што, историски опсервирано, до денес, никогаш не функционираше, ниту во актуелнава смисла има пандан на/со кој било друг дел од планетава. Но, од аспект на крајната цел на татковците основачи/покренувачи на проектот Обединета Европа – создавање држава под називот Обединети Европски Држави, според моделот на федерацијата Обединети Американски Држави, веројатно, најправилно би било ЕУ да се дефинира како федерација во создавање (*in statu nascendu*) поради следниве елементи:

- › систем на власт составен најмалку од два поредока;
- › основачките договори на заедниците/ЕУ санкционираат надлежности и ресурси на двата поредока на власт;
- › во областите во кои постојат совпаѓања на надлежностите на ЕУ и на државите членки, договорите предвидуваат заедничка власт;
- › правото на ЕУ има директно дејство и супрематија врз националните правни поредоци;
- › определени правни акти се донесуваат со мнозинство гласови, обврзувајќи ги државите членки против нивните волји;
- › составите и постапките на одлучувања во институциите на ЕУ гарантираат претставувања на малцинските ставови;
- › ЕСП, меѓу другите, решава конфликти меѓу институциите на ЕУ и државите членки;
- › една од институциите на ЕУ – ЕП, се конституира на општи и непосредни избори итн.

2. Сепак, оваа и ваква ЕУ сè уште не е држава, бидејќи:

- › нема класични државно-правни механизми, ниту такви човекови ресурси;
- › нема финансиски средства, ниту административни, ниту технички можности;
- › ниту неопходни инструменти за принуди,

за да биде заокружен систем на власт, односно веќе создадена, очигледна и неспорна државна заедница. Нејзините власти и понатаму произлегуваат од државите членки, не од нивните граѓани.

3. Како заокружување на овој дел од приказната, претходно заедниците сега ЕУ немале/нема, т.е. ниту имале, ниту има, единствен уставен акт, устав во формална смисла. Но, за волја на вистината, постои устав во материјална, суштинска смисла, кој, во основа, го сочинуваат специфични акти на меѓународното право – *sui generis* меѓународни договори, кои условно, во супстанциска смисла, на специфичен начин, ја конституираат големата *Уставна повелба на Унијата*.²⁶³ Сепак, таа ниту е ниту претендира да произведува последици на устав во класична смисла, како конститутивен/основен, највисок правен и политички акт на меѓународно-правен субјект од типот на држава, поконкретно, сложена, федеративна држава/федерација.

4. Од фактот на постоењето на ЕЗ/ЕУ како специфичен субјект на меѓународното право, што тендира да стане федерација/се движи кон класична федеративна структура, произлегуваат, односно на него се надоврзуваат и спецификите на средството, односно на механизмите и на постапките за остварувања на вака дефинираната цел – Правото на ЕЗ/ЕУ. Кои се правно инсталираните начини за да се дојде до нејзино остварување? Постојат повеќе, но за потребите на учебников што го имате пред себе потсетуваме на неколку централни:
 - › прво, етаблирања на неопходната институционална структура и утврдувања на нејзините надлежности;
 - › второ, преку тоа, остварувања на функциите/практикувања на различните политики на ЕУ;
 - › трето, дефинирања на правата и обврските на различните видови субјекти на правото – институциите на ЕУ, државите членки на ЕУ, физичките лица и правните лица (со дуги зборови, приватните *играчи* на европската сцена);
 - › четврто, во врска со тоа, гарантирања/заштити на правата на индивидуите;
 - › петто, сè заедно, поврзано во функцијата на ефикасни применувања/спроведувања на Правото на ЕУ;
 - › шесто, заради продлабочувања и проширувања на процесите на оваа прва, толку грандиозна европска интеграција, благодарение на моќта на правото, а не на моќта на физичката сила, итн.²⁶⁴

263 Опширно, види во Piris, J.-C., *Does the European Union Have a Constitution - Does it Need One?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, No.5/00, Harvard Law School, Cambridge, MA 02138; Петрушевска, Т., *Меѓународното јавно право и Правото на Е/ЕУ*, Дијалог, бр. 15/1998-99, стр. 9-41 и понатаму.

264 Многу повеќе за Правото на ЕЗ/ЕУ види кај Kapteyn, P.J.G.&Verloren, V. T., *Introduction to the Law of the European Communities*, 2nd ed., Kluwer Law&Taxation Publishers, Deventer - Boston, 1990; Weatheril, S.&Beaumont, P., *EC Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Union*, Penguin Books, London - New York - Ontario - Victoria - Auckland, 1993; Pollard, D.&Ross, M., *European Community Law: Text and Materials*, Butterworths, London - Dublin - Edinburgh, 1994; Foster, N., *Blackstone's EC Legislation*, 5th >

5. Од изложеново станува очигледно дека, како и субјектот во чии рамки се произведуваат правни консеквенции, така и Правото на ЕУ има(ше) *sui generis* карактеристики. Во минатото, пред *Лисабон*, кога ЕУ беше тристолбна структура, могу често сликовито претставувана како антички/атински храм со три каријатиди, но во извесни трудови, особено во зората на нејзиното основање, се разбира, многу поретко, и како дрво со три различни гранки, се правеле разлики меѓу Првиот столб, од една, и другите два столба, од друга страна. Првиот столб бил оној на ЕЗ (како супранационална организација/структура) во чии рамки и низ чии институции и процедури на функционирање се практикувале економските политики.²⁶⁵ Поради тоа бил познат и под флоскулата *економски столб*. Логички, како во супранационален дел од ЕУ, во него било создавано *Правото на заедниците/на ЕЗ*, популарното *Комунитарно право*. Наднационалниот карактер на ЕЗ се одразува и врз изворите на нејзиното право, и врз неговите правни дејства и врз механизмите за контроли над неговите спроведувања.²⁶⁶
6. Вториот и Третиот столб, за разлика од Првиот, биле меѓувладини, кои со себе повлекувале поинакви правни извори, нивни поинакви правни дејства и поразлични механизми на контроли врз нивните применувања. Актите што предизвикувале правни реперкусии во рамките на овие два столба биле покривани со изразот *Право на ЕУ*.²⁶⁷ *Лисабон* ја надмина тројната поставеност, но не ги избриша сите разлики меѓу трите различни области. Она што *Лисабон* го направи е конечно напуштање на изразот *Право на ЕЗ*, односно негово заменување со определницата *Право на ЕУ*. Меѓутоа, за потребите на овој учебник овие два израза ќе бидат користени како историски детерминирани, имено за периодот пред *Мастрихт* ќе го користиме само првиот, за времињата меѓу *Мастрихт* и *Лисабон*, соодветно, и двата, а за периодов што го одбележува постреформскиот зафат само вториов.

ed., Blackstone Press Limited, London, 1994; Tesouro, G., *Diritto Comunitario*, sec. ed., CEDAM, Padova, 2001, стр.69 и понатаму; Hartley, T.C., *European Community Law*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford, 2006; Craig, P.&De Burca, G., *EU Law: Text, Cases and Materials*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.

265 Детално види кај Moussis, N., *Access to European Union: Law, Economics, Policies*, 9th ed., European Study Service, Brussels, 1999.

266 На пример, повеќе за ова види кај Braun, R. L. W.D.&Rawlinson, F., *European Competition Law: A Practitioner's Guide*, 2nd ed., Kluwer Law International, The Hague - London - Boston, 2000.

267 Повеќе за столбовите и за нивните преобликувања со ДФЕУ види кај Petrushevska, T., *The Constitutional and Legal Basis of the EU and the Decision Making Process in the Three Separate Pillars*, во Tempus JEP_17013-2002, Continuing Education in European Affairs: Establishment of European Integration Training Centre, PROCEEDINGS, Скопје, 2006, стр. 77-81; Петрушевска, Т., *Договорот од Лисабон и ЗНБП на ЕУ*, Зборник на трудови во чест на проф. Тодор Џунов, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2009, стр. 170-183; Петрушевска, Т., *Од ЕВРОПРАВДА до Европски јавен обвинител*, Годишник во чест на проф. Бранко Зеленков, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2011, стр. 219-243; Петрушевска, Т., *Усвојување на *acquis communautaire* во областа на ЗНБП во Правото на РМ*, Зборник на трудови во чест на проф. Лилјана Спировиќ Трпеновска, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2013, стр. 529-559; Петрушевска, Т., *Усвојување на *acquis communautaire* во областа на ПВП во Правото на РМ*, Зборник на трудови во чест на проф. Кики Мангова Поњавиќ, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2014, стр. 435-452.

7. Текстот што следува во овој дел од учебников има за цел да се осврне на прашањата за карактеристиките на Правото на ЕУ преку правилно разбирање на нивни поврзувања со, односно на нивни вмрежувања, не само во рамките на правните системи на државите членки на ЕУ, туку и за одвивања на ваквите процеси и во рамките на државите кандидатки за членство, односно државите кои, можеби, се во поинтензивни, можеби, во поспори преговарачки процеси на патот кон пристапувања кон толку многу атрактивната ЕУ. Всушност, за младите читатели-студенти да сфатат што појасно, во кои граници внатрешните судови на нашава држава имаат обврски да го применуваат Правото на ЕУ, или со други зборови, во која мера тоа е дел од домашните правни поредоци на државите длабоко мотивирани и широко амбицирани за приклучувања во импозантното европско политичко, правно, воено, безбедносно, економско, социолошко, културолошко итн. семејство.

8. Ете зошто тоа толку комплексно право не е без значења ниту за државите кои во формална смисла сè уште не се делови од ЕУ, без разлика дали имаат кандидатски статуси или не, како што, впрочем, и нашава држава, независно, што не е до крај сигурна кога, конечно Унијата ќе ѝ ја покрене долготрајната, измачувачката, макотрпната преговарачка постапка за секое од вкупно 33 преговарачки поглавја. Се разбира, на различни начини, што произлегуваат од поинаквите перспективи на оние кои итаат што побрзо да стасаат во европското членство, за разлика од оние кои не се грижат многу за тоа (доколку такви, воопшто, постојат). Без сомнение, во таквата група од европски/балкански држави спаѓа и нашава татковина. Има ли потреба од чудења зошто е овој проблем неодвоив и од нас? Затоа што периодите пред пристапувањата на конкретните држави во ЕУ, односно времињата на нивните приближувања кон ЕУ, меѓу другото, задолжително подразбираат и обврски за усвојувања на грандиозното законодавство на Унијата во секоја конкретната национална легислатива. Обврските кон веќе усвоеното европско право се горе-долу јасни, но прашањето е дали и какви кандидатски обврски постојат во однос на сè уште неадаптираното, а огромно ЕУ законодавство кое е, допрва, огромно, да веруваме, и плодносно поле за работа/обработка!!!

1.1. Конститутивната структура на примарното право на Европската Унија

1. Од сето претходно *подвлечено*, произлегува комплексната структура на актуелната европска правна инфраструктура, не само од гледна точка на нејзината историска/темпорално поставена градба, туку и од детално елабораните институционални и организациски структури, како и од следствените персонални/субјективни конституенси за кои, допрва, станува збор во текстот што следува. Меѓутоа, сета таа материја, и многу повеќе од неа, всушност, е меѓусебно испреплетена благодарение на огромното богатство

од правни правила, правни начела, правни стандарди (неспорно правно релевантни), правно задолжителни одредби, но и наслови на документи, хартии кои се или политички или мекоправно обврзателни (на пример, мислења, препораки, декларации итн).

2. Дополнително, ваквата испреплетеност е зависна од процедури, постапки, начини на функционирања, на однесувања, на доследности и на правни следења/правноисправни дејствувања. Сите тие се неопходни, затоа што без нивните доследни комплетни примени нема остварувања ниту на персоналните (на физичките и на правните лица), ниту на институционалните (во смисла и на институции и на органи и на тела под различни називи и на други облици на организирања), ниту на ЕУ (како на тоталитет/и) амбиции, интереси, потреби итн. Всушност, незамисливи се толку многу комплексните, измачувачките, скапите европски политики. Следствено, приодите кон оваа проблематика би морало да бидат поливалентни. Низ, повеќе но, најмалку низ три многу различни аспекти. На пример, една валенција се набљудувања на важноста на Правото на ЕУ низ две, односно низ три сосема различни гледишта:

- › прво, од аголот на ЕУ како *sui generis* сеопфатност/и, како целокупност/и, како комплетност/и, односно како тоталност/и, всушност, како единство/а, како унисонност/и, единственост/и, заедништво/а, како нов субјект на меѓународното право;
- › второ, низ призмата на секоја од нејзините држави членки поодделно, како стари меѓународно-правни субјекти, но и на нивните меѓусебни поврзаности во контекстот на најновиов меѓународно-јавноправен европски субјективитет и
- › трето, од аспектот на државите кандидатки за членства, не само на стартоот на таквите релации со ЕУ, туку и паралелно со комплетните протоци на преговарачките процеси за мноштвата најразлични општествени/животни области, се разбира, од гледни точки на ужасно значајните, многубројните и вариететните интереси со кои мораме да бидеме оптоварени во функции на не престабилни респектабилни напредоци на нашава држава.

1.2. Законодавните постапки поврзани со изворите на примарното право на Европската Унија

1. Дополнителни на претходно изложените се:
 - › од една страна, правното дејство на актите на примарното право/ примарните извори – станува збор не само за основачките договори на европските заедници (за кои веќе стана збор и во контекстите на сите институции на ЕУ во претходните три поглавја), туку и за меѓународните јавно-правни договори со кои се амандманираат оригиналните правни

акти (за кои, исто така, стана збор во претходните три поглавја); меѓутоа, во овој контекст она што мора да биде нагласено е дека *конститутивните меѓународно-договорни одредби*²⁶⁸ се повисоки, надредени над сите други правни одредби, креирани од страна на државите членки кои се надлежни за два вида на т.н. *законодавни постапки*:

а) една, изворно ревидирачка процедура на поднесувања договорен/и амандман/и (амандманирање/а) или од која било држава членка, или од ЕП, или од ЕК до Советот кој ги информира сите останати држави членки и претседавачкиот ЕС, кој е овластен да организира конвенции на членови на националните парламенти, на шефовите на државите, на ЕП и на ЕК заради разгледувања на предлозите; можни алтернативи се ЕС и ЕП да констатираат дека меѓународни конвенции не се неопходни, но дека се потребни свикувања меѓународни конференции составени од претставници на државите кои ќе ги усвојуваат конститутивните амандмани и ќе мора да ги ратификуваат, секоја во согласност со сопствените национални уставни, за да стапуваат на сила по истекувањата на предвидените/договорените рокови/на настапувањата на усогласените датуми; доколку такви нешта, во секој конкретен случај, не се случуваат во рок од две години или, доколку се извршуваат/остваруваат/постигнуваат само четири петтини од вкупниот број на потребните ратификации, истата постапка/таквите постапки мора да бидат уште еднаш/повторно подигнувани пред ЕС;²⁶⁹

б) и втора – вид на постапка поврзана со разновидните политики на ЕУ, како и со нејзините внатрешни активности кои, по правило, се доживуваат како *помалку чувствителни* (т.н. *поедноставена изменувачка постапка*),²⁷⁰ која/кои ЕС ја/ги спроведува едногласно, по заокружени консултации со ЕП и со ЕК, односно со ЕЦБ за финансиски прашања за кои мора да ги информира државите членки и, ако не бидат изгласувани несогласувања во рок од шест месеци, ЕС може да ги усвојува предложените амандмани, под услови, и ЕП да се согласува со нив.

2. Поради веќе елаборираните специфичности на Правото на ЕЗ/ЕУ кои го приближуваат до меѓународното право, неопходно е прејудисиелно кусо осврнување на односите меѓу меѓународното и внатрешните права.²⁷¹ Станува збор за релации меѓу два различни правни система. Едниот, оној на

268 Патем, определени автори ги анализираат преку *конститутивните/уставноправните теории*, со напори да го нагласуваат конституционализираниот *европски правен систем*, односно *европскиот уставен поредок*, на пример, Shütze R., *An Introduction to European Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, стр.37.

269 Чл. 48 од ДЕУ.

270 Третиот дел од ДФЕУ.

271 Многу поопширно види кај Марфи, Ш. Џ., *Принципи на меѓународното право*, АРС Ламина, Скопје, 2011, стр. 199 и понатаму; Вејнер К., *Меѓународно право*, АРС Ламина, Скопје, 2014, стр. 85 и понатаму.

Меѓународното право, затоа што основачките договори на заедниците и на ЕУ се акти на Меѓународното право – меѓународни договори. И другиот, на домашните/внатрешните/националните (уставните) права, кои ги регулираат начините на применувања на меѓународните договори во внатрешните правни поредоци, затоа што поодделните држави ги карактеризираат различни уставни решенија. Всушност, во игра се две теории и практики – монистичка и дуалистичка.

3. Според првата, и меѓународното и внатрешните права се делови од единствен правен систем, т.е. сочинуваат иста правна структура. Поради тоа, не постои никаква правна пречка државите членки да ги применуваат меѓународните договори, генерално, па и оние за воспоставувања и на заедниците и на ЕУ, специјално, на внатрешни планови, под услови на нивни претходни одобрувања/ратификувања, а не на донесувања закони, во согласности со релевантните уставни одредби на секоја конкретна држава членка. Монизмот подразбира повисоко правно дејство на меѓународното отколку на домашните права, односно супрематија, не само врз законите, туку дури во некои држави и над уставот/уставите.²⁷² Како резултат од тоа, во контекстот на проблематиката која е предмет на интерес на учебникот – Европски интеграции, тоа функционира и врз основа на начелото *супрематија* и врз база на принципот *директна применливост* на кои подетално се задржуваме подолу во текстов.
4. Обрато, вториот модел – дуалистичкиот, почива врз тврдењата дека двата правни система се комплетно одделени еден од друг, поради што во внатрешните права не може непосредно да се применуваат меѓународните договори. Односно, за тоа да се случува националните власти мора да донесуваат соодветни правни акти со кои тоа ќе биде овозможувано. Дури и кога, на пример, сиот текст на конкретен договор е преточен во внатрешен правен акт, националните судови овие правни норми не ги применуваат како меѓународно-правни правила, туку како внатрешни прописи. Изведени до крајни консеквенции, противречностите меѓу едните и другите подразбираат предности/повисоки правни сили на вториот.²⁷³ Тие, понатаму, водат кон индирект-

272 На пример, види го Уставот на Холандија достапен на интернет-страницата: <http://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>. Него го краси монистичката традиција. Тоа значи дека судовите на ист начин ги применуваат и класичните меѓународни договори и специфичните меѓународни договори на ЕУ.

273 Во државите кои ја негуваат традицијата на дуалистичката теорија и практика постојат два метода/система што овозможуваат примени на меѓународното право – методи/системи на делегирања овластувања/надлежности и системи/модел на преноси/трансфери на суверенитетите. На пример, во Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска (во текстот што следува или ОК или ВБ, забелешка на авт.), преку системот на делегирања беше усвоен посебен Закон за европските заедници (текстот на Законот види го на интернет-страницата: www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents). Попрецизно, со овој Закон договорите со/на ЕУ, кои ги склучуваат државите членки на >

ни применливости (применливости само врз основи на вградувања на меѓународните договори, и во тој контекст на договорите на ЕУ, во внатрешните правни поредоци на државите членки, врз основи, или на делегирања на нивните овластувања врз ЕУ, или врз бази на процеси на нивни инкорпорирања или трансформирања).

5. Ваквите разлики меѓу уставните решенија на различните држави членки не се толку болни/проблематични кога станува збор за примени на обичните/класичните меѓународни договори во националните контексти. Всушност, и во такви случаи се отвораат тешки проблеми, но тие се особено драстични во контекстите на релациите меѓу ЕУ и нејзините држави членки. Зошто? Затоа што:
 - › прво, основачките договори на заедниците/ЕУ не се класични, вообичаени меѓународни договори, туку специфични меѓународно-правни акти и
 - › второ, целокупниот правен систем на ЕУ е проектиран за да придонесува кон процесите на севкупните европски здружувања/поврзувања/интегрирања. Тоа пак, од своја страна, подразбира воедначености во примените на Правото на ЕУ во сите држави членки, или избегнувања на различните примени на идентичните правни акти.

6. Справувањата со опишаните потешкотии биле обезбедени/овозможени преку постапки/одлуки/пресуди на ЕСП и на Генералниот суд (претходно Судот на првата инстанција/Првостепениот суд, за кој станува збор и во претходното, трето поглавје).²⁷⁴ Колкава била потребата од тоа покажува времето во кое тоа било направено, веќе во првата декада по основањето на ЕЗЈЧ, пред комплетното институционално фузионирање на трите заедници. Тој чувствувал силна потреба тоа да го стори, особено што ниту еден од основачките договори не содржел одредби за правните дејствија на актите на примарното право. Договорот од Рим само им наметнувал обврски на државите членки *да ги извршуваат/исполнуваат задачите/функциите на Заедницата*,²⁷⁵ без да специфицира како тоа фактички да го прават.

7. Што се однесува на секундарните извори, само двата договора од Рим,²⁷⁶

ЕУ, се применуваат како инкорпирани во правото на ВБ/ОК, а правните акти што ги донесуваат институциите на ЕУ во ВБ/ОК се применуваат врз основите на делегираните овластувања на ЕУ за донесувања правни прописи за ОК.

274 Подетално види кај Lasok, K.P.E., *The European Court of Justice: Practice and Procedure*, 2nd ed., Butterworths, London - Dublin - Edinburgh, 1994.

275 Чл. 5 од ДЕЗ, текстот е достапен на интернет-страницата: europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm, заменет со чл. 5 од ДЛЕУ.

276 Чл. 189 од ДЕЗ&чл. 161 од Договорот за ЕВРОАТОМ (во текстот што следува ДЕВРОАТОМ, забелешка на авт.); нивните текстови се достапни на следниве интернет-страници: www.historiasiglo20.org/europa/trarome.org & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisnum:4301853>; инаку, наведените членови се укинати и се суштински заменети со чл. 14(1)&(2) од ДФЕУ.

не и оној од Париз,²⁷⁷ содржеле одредби за применливоста исклучиво на регулативите, но не и на директивите и одлуките. Имено, ЕСП во постапки за решавања спорови, во кои биле поставувани прашања за применувања на Правото на ЕЕЗ на националните нивоа, преку процедури на прејудициелни одлучувања/претходни постапки, што резултирале со прејудициелни пресуди, ги вовел принципите *директна применливост/ефект/дејство* и *надреденост/повисока/супериорна правна сила/супрематија на Правото на ЕУ во/над правата на државите членки* и со тоа направил претходно недопрен правен дострел за кој далеку поопшто станува збор подолу.

8. Оттогаш, за дефинирања на правната природа на Правото на заедниците/ЕЗ/ЕУ, вообичаено се користат судските формулации нов и сопствен правен поредок; независен извор на правото што поради сопствената специјална и изворна природа не би можел да биде надминат со акти на внатрешното право или автономен правен систем во смисла на негова независност од законодавните акти на државите членки. Овој, воопшто, прв правен систем не поседува само карактеристики на националните модели, ниту е фул наднационален, ниту е вистински меѓународен, туку го карактеризираат елементи од секој од нив што симбиотички набљудувани сочинуваат независен правен систем што потекнува од независен извор на правото.
9. Меѓутоа, Судот во Луксембург не е надлежен да спроведува постапки на оценувања на валидностите на актите на примарното право. Следствено, ниту е носител на надлежности за оценувања на валидностите на одредбите содржани во основачките договори, во договорите за нивни ревидирања, како и во оние за пристапувања кон ЕУ.²⁷⁸ Значи, од аспект на јуриспруденцијата на ЕСП, тој е надлежен исклучиво да пресудува во постапки во кои ги толкува содржините на релевантните меѓудржавни договори. Да заклучам, како вовед во следниот поднаслов, ЕСП е одговорен исклучиво да ги оценува валидностите на правните акти што ги усвојуваат институциите на ЕУ.²⁷⁹

1.3. Главните секундарни извори на правото на Европската Унија

1. Втората страна е правниот ефект на актите на секундарното право/секундарните извори, всушност, правните акти кои ги усвојувале/усвојуваат институциите на заедниците/ЕУ:
 - › актите на *тврдото право/cord law* кои задолжително мора да бидат објавувани во релевантните службени весници и кои стапуваат на сила или на датумите предвидени во нив, или на дваесеттиот ден од нивните

277 Текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.1.pdf

278 Чл. 263 од ДФЕУ, односно чл. 230 од ДЕЗ.

279 Чл. 267 (а) од ДФЕУ, односно чл. 234 (а) од ДЕЗ.

објавувања, или како униформни регулативи, или како хармонизирачки повеќе отколку униформни/униформирачки директиви или како директно апликативни одлуки, многу слично со регулативите, имено:

а) регулативите се секундарни извори на Правото на ЕУ, со општи и апстрактни примени во секоја држава членка, без потреби од национални имплементирачки мерки, комплетно правно обврзувачки и директно применливи, врз база на основачки/договорни акти, а не на јуриспруденцијата на ЕСП²⁸⁰; регулативите, како акти усвоени од институциите на ЕУ, се директно применливи на национални нивоа, во сите држави членки во кои нема никакви потреби да бидат внесувани на какви било начини; обратно, нивни евентуални транспозиции би значеле кршења на Правото на ЕУ, освен во две ситуации кои се исклучоци – прво, доколку конкретна регулатива тоа го предвидува и, второ, доколку определена регулатива е толку општа, апстрактна, нејасна што просто наметнува потреби од дополнителни имплементирачки прописи; со други зборови, само доколку конкретна регулатива е: прво, јасна; второ, неусловувачка и трето, независна од дополнителни активности на определена држава членка;²⁸¹ регулативите ја стекнуваат униформноста на правото преку/благодарение на ЕУ;

б) како и регулативите, и директивите се секундарни извори на Правото на ЕУ, но, за разлика од првите, за вторите, ДЕЕЗ и ДЕВРОАТОМ не содржат одредби за директни ефекти/дејства; директивите се акти што ги донесуваат институциите на ЕУ, се однесуваат на сите или на одделни држави и создаваат обврски во смисла на целите/резултатите што преку нив треба да бидат постигнувани, но не и во поглед на начините, средствата/формите/методите за нивни реализации; од една страна, директивите се правно задолжителни/обврзувачки (како рамковни акти наметнуваат обврски само во однос на крајните резултати – целите), но, од друга страна, се и незадолжителни (бидејќи бараат усвојувања национални акти за нивни спроведувања во роковите што ги предвидуваат/имплементирачки акти);²⁸² токму затоа Судот во Луксембург имал многу тежок проблем околу директивите, при применувањата на правото морал да правизаобиколници околу Договорот од Рим, кои не функционираше на задоволителни нивоа; Договорот јасно предвидувал директни ефекти на индиректни начини; ваквата одредба почивала врз огромни верби во националните власти кои таквите дејства не им го овозможувале/ат на сите директиви, што било/е огромен ограничувачки фактор за судските органи на националните

280 Чл. 249(2) од ДЕЗ, односно чл. 288(2) од ДФЕУ.

281 *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava v. Regione Lombardia* Case C-236/92 [1994] ECR I-483; текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61992CJ0236>.

282 Поопширно за директивите види кај Prechal, S., *Directives in European Community Law: a Study of Directives and their Enforcement in National Courts*, Clarendon Press, Oxford, 1995.

нивоа, како и за ЕСП;²⁸³ поради фактите дека: прво, не упатуваат обврски кон приватните лица, туку кон државите членки, попрецизно, кон членките до кои се адресирани, значи, имаат само непосредни вертикални дејства, а не непосредни директни ефекти;²⁸⁴ второ, упатуваат обврски за целите, но не и за нивните достигнувања и трето, не предизвикуваат правни последици од деновите на нивните донесувања, туку од датумите на истекувањата на роковите за нивните имплементации, директивите не биле директно применливи на териториите на државите членки; поради тоа, ЕСП во случајот *Van Duyn/Ван Дајн* (забелешка на авт.)²⁸⁵ констатирал дека директивите немаат непосредно дејство по автоматизам, но дека, сепак, може да бидат директно применливи; судскиот исчекор кон целосни/

283 *Case Variola 34/73* [1973], ECR, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A619CJO0034>

284 Широкиот поим *држава*, низ текот на годините бил толкуван на начин што покривал и приватизирана нафтена компанија (*Foster v. British Gas Case 188/89* [1991] 2 AC 306), текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61989CJO188>; приватизирана компанија за водоснабдување (*Griffin v. South-West Water Services Ltd.* [1995] I.R.L.R. 15, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/eu-law-aw-essays.php>; доброволно доделување грант на училиште (*National Union of Teachers v. Governing Body of St Mary's Church School* [1997], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://swarb.co.uk/national-union-of-teachers-and-others-of-governing-body-of-st-marys-church-of-england>; неопходниот/потребниот критериум е задоволен кога органот пружа јавна услуга врз основа на јавно овластување (*Johnson v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1987] QB 129 (ECJ), текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57980"\]](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)"); имајќи го ова на ум, јасно е зошто тој не бил задоволен од приватната компанија Ролс Ројс, затоа што таа не задоволувала јавен интерес/не пружала јавна услуга (*Doughty v. Rolls-Royce Plc* [1992]), текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://www.casemine.com/judgement/uk/5A8ff87960d03E7f57ec115d>

285 *Case 41/74*, [1974] ECR 1337, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61974CJO041>; само накусо, на холандски државјанин не му било дозволено да влезе на британска територија, бидејќи имал намера да работи за тогаш забранетата Сциентолошка црква. Договорната одредба за слободата на движење на лица дозволувала исклучоци оправдани од јавниот интерес, но релевантната директива ги ограничувала личните однесувања/однесувањето на конкретната личност, а не на недобрите однесувања на конкретната личност. Следствено, директивата не била инкорпорирана ниту во британското законодавство. ЕСП сметал дека би било некомпатибилно со задолжителното дејство предвидено за директивите со Договорот исклучување на можноста на неа да се повикуваат оние кои таа ги засега и дека корисната последица од таквата постапка би било нејзино слабо дејство/слабење на нејзината моќ доколку индивидуите не би можеле на неа да се повикуваат пред судовите. Исто така, бил направен осврт и на тврдењето дека државата членка која пропуштила да ја усвои директивата на национален план не би смеело да ѝ биде дозволено да извлече корист од тоа. Се разбира, како спротивни на договорите, ваквите аргументи немале доволно убедлива сила, но кошенцето било поместено, дозволувајќи отворања нови хоризонти. Нејзиниот потенцијал дошол до израз во *Marshall v. Southampton and South-west Hampshire Health Authority Case 152/84* [1986], текстот на пресудата достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61984CJO0152>; покренат поради нерамноправни услови за пензионирања на жените (на 60) наместо на 65 години, на мажите. Британското законодавство било дискриминаторно врз основа на пол, но не и кореспондентната директива. Надлежниот британски суд, релевантната директива ја применил директно, како правен акт со висока правна сила.

комплетни/сеопфатни дејства на директивите во националните правни системи²⁸⁶ бил направен во случајот *Francovich/Франкович/ќ* (забелешка на авт.)²⁸⁷; станува збор за еден од многуте случаи во кои држава членка испуштила да транспонира директива во внатрешното право. Во ваквите случаи, по правило, трпат индивидуите, кои поради тоа имаат право да ја тужат државата заради компензација на настанатата штета, за отштета, поради несторување; во таквите случаи за ЕСП нема заобиколување на ДЕЗ, туку најнормално, си го применува принципот *кога постои повреда, мора да постои и правно средство*; фактите на случајов, најкусо, одат вака: РИ имала обврска да ја имплементира Директивата 80/987²⁸⁸ за исплаќања полни износи на заостанати заработувачки, во случаи на insolventности на нивните работодавачи (преку воспоставувања *гарантни установи*, финансирани, но независни од нив, наменети само за подмирувања на работниците, не и на доверителите); но, таа тоа не го сторила во рокот предвиден во Директивата, поради што ЕК покренала постапка пред ЕСП, врз основа на чл. 169 од ДЕЗ (различна од прејудициелната постапка – постапката на тужба од ЕК против држава членка) и ја добила²⁸⁹; меѓутоа, до Судот, од повеќемина работници биле покренати и претходни постапки (врз основа на горе изложениот чл. 177 од ДЕЗ), од италијанските *Pretura die Vicenza* и *Pretura die Bassano del Grappa/Претурање на пијалакот од ди Виченцо и од ди Басано* (забелешка на авт.), заради толкување и на релевантната Директива и на чл. 3 од ДЕЗ²⁹⁰; ЕСП:

- › прво, констатирал дека Директивата 80/987 *немала директно дејство, бидејќи не воспоставувала гарантни установи, туку наметнувала обврска*

286 Претходно, заслужува внимание чекорот кон него преку доктрината *индиректно дејство*, применета во *von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen* Case 14/83 [1984] ECR 1891, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61983CJOO14>; Судот ги објаснил директивите како задолжителни за сите национални власти, се разбира, во поглед на целите, вклучително и судовите (кои ги третираат како судска власт), на тој начин генерализирајќи го директното дејство и повторно креирајќи го/пишувајќи го Договорот од Рим. Во случајот *Marleasing v. La Commercial International de Alimentation* Case 106/89 [1990] ECR-4135 [1992], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61989CJOO106>; во извесна мера ја релаксирал доктрината која ја постулирал тврдејќи дека националните судови треба да го толкуваат националното право *само онолку колку тоа е можно/само во мера што е можно да биде во согласност со релевантните директиви*, но доколку тоа не е можно тој не треба да одлучува *contra legem*, неосврнувајќи се на домашното право. Зошто? Затоа што тоа би значело давања хоризонтални ефекти на директивите. За волја на вистината, оваа дилема сè уште е присутна/не е расчистена.

287 *Francovich, Bonifachi and Others v. Italy* Cases C-9/90; C-9/90 [1991] ECR I-5357, текстот е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJOO9>

288 Текстот на Директивата 80/987 е достапен на интернет-страницата: eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:31980L0987:EN:HTML

289 Обрнуваме внимание дека пресудата со која бил финализиран овој вид на процедура не е предмет на објавување во учебников – не чувствуваме потреба да навлегуваме во сличностите и разликите меѓу погоре разгледаните прејудициелни постапки и во овој, различен вид на процедури.

290 Чл. 3(1) е укинат, а чл. 3(2) е сегашниот чл. 8 од ДФЕЗ.

- за членките да воспостават вакви институции;
- второ, сметал дека Владата на РИ не била гарант, бидејќи не ја исполнила обврската што произлегувала од Директивата;
 - трето, ја подвлекол обврската на членките да го почитуваат/спроведуваат правото на ЕУ;
 - четврто, во согласност со последново, го формулирал начелото *искрена соработка/соработка со/во добра верба* во насока на обезбедување на претходно споменатата ефективна судска заштита на правата на приватните лица што произлегуваат од правото на ЕУ, затоа што *комплетната ефективност на одредбите на ЕЗ би била попречена и заштитите на правата со нив регулирани би биле ослабнати доколку приватните лица не би биле во состојби да добиваат отштети/репарации/материјални сатисфакции/задоволувања*, нешто што не би било во интерес на ЕЗ;
 - петто, консеквентно на претходното, Судот ги дефинирал и условите за негова примена: целите содржани во директивите мора да пропишуваат/предвидуваат права на индивидуи; таквите права мора да бидат утврдливи врз основи на содржините на конкретните директиви и мора да постојат причинско-последични врски меѓу повредите на релевантните правила и штетите предизвикани на тој начин; само доколку се исполнети сите наведени претпоставки, кумулативно, резултатите може да бидат *очигледни и тешки повреди на границите на дискрециите/дискрециските однесувања на конкретната држава членка*;
 - шесто, кршењата на конкретните одредби мора да бидат доволно сериозни, што подразбира *несомнени и сериозни занемарувања на ограничувањата при вршењата на овластувањата*, меѓутоа овој услов е дефиниран во пресуда донесена во друг случај;²⁹¹
 - седмо, исполнетостите/задоволувањата на трите погоре наведени услови за постоења повреди на права на приватни лица им наметнуваат обврски на државите кои ги направиле/сториле да исплаќаат соодветни отштети/репарации/да извршуваат надомести на нанесените штети, во согласности со правилата на домашните материјални и процесни права (*кои не смеат да бидат понеповолни од оние кои се применуваат во слични постапки по домашни тужби и да не бидат така скоцкани практично да ги оневозможуваат, ниту барем да ги прават претешки добивањата/досудувањата* отштети), од една страна, и со принципот *еквивалентност* и со *ефективност на правната заштита*, од друга страна. Како и претходниот, така и овој услов е утврден од ЕСП, но не во пресудата *Frankovich*, туку во други.²⁹²

291 *NHL v. Council and Commission* (вториот *Skimmed Milk Powder*); Cases 83, 94/76, 4, 15 и 40/77 [1978] ECR 1209, текстовите на пресудите се достапни на интернет-страниците: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61983CJ0078> & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61976CJ0094> & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61977CJ0040>.

292 *Brasserie du Pecheur SA v. Germany and R v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and Others*, ➤

Да заклучиме, случајот *Frankovich* не е само поука/закана за државите членки кои тендираат кон тоа да ги избегнуваат/да не ги транспонираат директивите; тој мора да се разбере и како мошне важна гранка на доктрината *одговорност на државата поради повреди на Правото на ЕУ*; во интерес на отстапениот простор под оваа точка ја затвораме приказната за случајот *Frankovich*, дополнителни сознанија пружаат деловите од цитираната пресуда отпечатена на страниците што следуваат.

в) за разлика од регулативите, одлуките, најчесто, се поединечни акти, насочени кон конкретни субјекти (држави членки или приватни лица), кои од страна на институциите на ЕУ претежно се донесуваат како акти со имплементирачки намени; но, и пред *Лисабон*, акти под називот *одлуки*, се користеле и како општи/законодавни правни прописи, според обележјата или сличностите со директивите, или поблиски до регулативите, но претежно упатени кон државите членки; ваквата разиграна практика беше правно санкционирана дури со *Лисабон*²⁹³; одлуките се задолжителни во своите севкупности; одлуките кои прецизираат кон кој/кои субјект/и се упатени/кого/кои го/ги обврзуваат се правно-задолжителни само за него/за *конкретниот субјект*; според резонирањата на ЕСП, одлуките може да предизвикуваат правни дејства само во однос на приватните субјекти кон кои се упатени²⁹⁴, одлуките адресирани до државите членки не може да предизвикуваат правни последици/да имаат директни хоризонтални дејства;

› документите на *мекото право/soft law*, многу често се усвојувани под називите *мислења* или *препораки* или *насоки* или *кодекси на однесување/а*, сите по ред усвојувани од институциите на ЕУ како правно незадолжителни²⁹⁵ документи, никако не и како правно необврзувачки акти, затоа што не содржат правни одредби/норми/правила за поведење.

1.4. Легислативните/законодавните процедури за секундарното право на Европската Унија

1. Законодавните постапки за творења на секундарните извори на правото, од неговите најјуриментарни почетоци во 50-тите на минатиот век до најсовремениве реинтервенции на стартот од овој милениум, во насоки на нивни унапредувања, постојано сугерираат дека не само што не се симплифицирани, туку напротив, сосема спротивно, комплетно се:

› прво, формално-правно, и покрај сериозните напори за поедноставувања, сè уште отежнувачки, поради сопствените персонални структури (толку

Joint Cases C-46/93 & C-48/93 [1996] I-1029, текстот на пресудата е достапен на интернет-страниците: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61993CJO093> & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61993CJO046>

293 Чл. 288 од ДФЕУ, односно чл. 249 од ДЕЗ.

294 Чл. 231 од ДФЕУ, односно чл. 189 од ДЕЗ.

295 Чл. 288 од ДФЕУ, односно чл. 249 од ДЕЗ.

- различни помеѓу луѓето кои седат во нив како носители на функции – шефови на држави или на влади, министри, парламентарци, комесари, носители на правосудни функции итн.);²⁹⁶
- › второ, ваквите субјективни институционално постулирани формулации (институциите) имаат пропишани права, обврски и одговорности, кои ги практикуваат, не само од аспект на секоја конкретна институционална јурисдикција, туку и од аспект на секоја од сопствените функции која ја извршува/ат (било во домашната држава, било во ЕУ);²⁹⁷
 - › трето, персоналните состави не се одговорни за функциите што ги извршуваат само од аспекти на правните обврски, не само во интереси на целокупностите на специфичната конструкција на ЕУ, туку и од аспекти на различните видови на поодделните интереси (или на државите членки – некои се поблиски, некои подалечни, некои многу оддалечени; или на политички играчи – па не се врзуваат меѓудржавно, туку партиски, поради блиски партиски интереси);²⁹⁸
 - › четврто, различните лични конструкции се посветуваат на сите социјални области што го оптоваруваат обединетиот европски континент (економијата, финансиите, јавните набавки, земјоделието, риболовот, слободните движења во сите четири области, ЗНБП итн.) врз кои влијаат различните локации, истории, традиции, култури, населенија, етникуми, религии, јазици и измиксани конструкции само уште повеќе ја *збрлавуваат* интегрираната Европа;²⁹⁹ нејзините компоненти како посебен меѓународно-правен субјект, но и нејзините мноштва на релации со едно чудо други корелации, како насекаде низ Европа, независно дали вградени или не, така и со остатокот од нашата планета и... понатаму, поради еден куп причини, легислативните процедури не се измачувачки само кога се во меѓудржавните игранки за/околу примарните правни извори, туку и кога мора да бидат активирани заради воспоставувања секундарни правни извори.

296 Helms L., *Presidents, Ministers, Chancellors: Executive Leaders in Western Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005; Poguntke T. & Webb P., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

297 Blondel et al., *Governing New European Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

298 Heidar K., Koole R., *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, London, Routledge, 2000; White et al., *Developments in Central and East European Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

299 Многу подетално консултирајте ги Judt T., *Postwar: A History of Europe Since 1945*, Pimilico, London, 2007; Davies N., *Europe East and West*, Pimilico, London, 2007; со нив неизбежно поврзаното едно од, и понатаму, најквалитетните дела за социологијата и економијата на Западна Европа е она на Crouch C., *Social Change in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999; особено релевантни за европските етнички малцинства се Kordell K., & Wolff S., *Ethnopolitical Encyclopedia of Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004; Arts et. al., *The Cultural Diversity of European Unity: Findings, Explanations and Reflections*, Leiden, Brill, 2004; Norris P., & Inglehart R., *Sacred and Secular: Religion and politics Worldwilde*, Oxford, Oxford University Press, 2004; како и интернет-страниците, значајни не само од гледна точка на европската историја: www.pbs.org/wgbh/peoplescentury; www.historyteacher.net, туку и од аспект на истражувањата низ целата Европа: ec.europa.eu/public_opinion.

2. Современа *обична/основна/елементарна* законодавна постапка, пред *Лисабон* фамозната *постапка за соодлучување/коодлучување*³⁰⁰ како главна мошне комплексна процедура предвидува ЕК да доставува предлози на закони до Советот и до ЕП кои ги усвојуваат со одобрувања. Непостигнувањата на согласности бараат предлог-предмети на *за* и *против* двете институции. Доколку и понатаму нема согласности, ЕК повикува комитети за постигнувања усогласувања, како напори за подготвувања нацрти на заеднички текстови прифатливи и за двете надлежни институции. Доколку изложеново не биде остварувано во рокови од шест недели, поднесените/доставените предлози паѓаат/не успеваат. Во обратни случаи, текстовите се доставуваат до двете надлежни институции заради нивни одобрувања.

3. За разлика од *ординарната процедура*, значајни се примарно-правните одредби кои пропишуваат *специјални/посебни/специфични околности* кои се базис за организирања и спроведувања *специјална/специфична/посебна* легислативна постапка.³⁰¹ Посебностите на ваквиот вид законодавни процедури се неколку:
 - › прво, ретко се употребуваат/применуваат;
 - › второ, самостојно се практикуваат/се користат само од една институција, од страна на ЕК, други институции во нив не се вклучуваат;
 - › трето, ЕК ги доставува/адресира директивите и одлуките што ги усвојува до државите членки и
 - › четврто, ваквата обврска е изворна/оригинерна.

4. ЕК може да има/да добива и *дериwативни/делегирани надлежности од Советот*,³⁰² не како целосно/комплетно легислативни обврски, но, секако, како процедури на примени на регулативи во посебни/специфични области кои се високорегулирани (на пример, особено во конкуренцијата, во земјоделството итн.).

5. И обратно, *Советот може да усвојува предлози добивани од ЕК*, без никакви обврски да се обраќа кон која било друга власт (на пример, да утврдува/фиксира единствени царински тарифи).³⁰³

6. ЕК може да спроведува и *постапки на доставувања предлози до Советот за тој да му се обраќа на ЕП*, без обрски ниту ЕК ниту Советот да ги послушаат мислењата на ЕП, меѓутоа ваквите законодавни постапки би можеле да бидат поништувани доколку ЕП не биде консултиран (на пример, постапки за консултации, во интерес на граѓаните на ЕУ).³⁰⁴

300 Чл. 288 од ДФЕУ, односно чл. 249 од ДЕЗ.

301 Чл. 289 и 294 од ДФЕУ.

302 Чл. 106 од ДФЕУ.

303 Чл. 31 од ДФЕУ.

304 Чл. 22 од ДФЕУ.

7. Многу ретко, но се бараат и *постапки на ЕП пред Советот да може да ги усвојува предлозите* со апсолутно право конкретни предлози и да одбива.³⁰⁵
8. Посебна приказна се различните процедури на/за гласања во рамките на усвојувањата на различните акти во секоја од поодделните институции. Имено:
 - › *просто/едноставно мнозинство*, според кое секој присутен член на конкретната институција (*argumentum a contrario* – не и отсутниот/всушност, мнозинството од присутните) има право на еден глас и соодветната одлука се донесува со мнозинството од позитивни гласови; спротивставувањата на ваквиот начин на гласања се оправдуваат со тврдења дека правата на малцинството може да бидат потиснувани/доведувани во прашања/дискриминирани; ваквиот вид на гласања е типичен за ЕК;
 - › *апсолутни мнозинства* според кои повеќето од половината од членовите со права на гласања, вклучително и отсутните (значи, мнозинствата од вкупните броеви на членовите), мора да гласаат за прифаќања на предлозите; и двата типа на потребни мнозинства за гласања се прифатени во ЕП, заради усвојувања одлуки утврдени со релевантни договорни одредби;³⁰⁶
 - › *квалификувани мнозинства* според броевите на населенијата во државите членки, заради највиски степени на демократичности на донесувањата одлуки во Советот³⁰⁷ и
 - › *едногласностите* – конкретни одлуки се донесени само доколку сите држави членки се изјаснети позитивно/гласаат за, заради унијатства и солидарности околу прашања од заеднички интереси од висока важност; гласања против се дозволени и значат забрана/вета конкретна одлука да биде донесена.

1.5. Меѓународните договори склучувани меѓу трите заедници/Европската заедница/Европската Унија и трети страни како дополнителни видови на извори на секундарното право

1. Актуелново поглавје за поделбата на изворите на Правото на ЕУ на примарни и на секундарни го продолжуваме со специфичната приказна за карактеристичните меѓународно јавно-правни договори како посебни видови на извори на Правото на ЕУ:
 - › од една страна, на начин навидум близок на/со оној на кој ја започнавме – со анализирања/проучувања на меѓународните/меѓудржавните договори; меѓутоа, почетокот се занимава со видовите договори кои се склучуваат само меѓу државите членки на европската интеграција заради:
 - а) основања специфични видови интеграции;
 - б) нивните амандманирања или

305 Чл. 177 од ДФЕУ.

306 Чл. 231 од ДФЕУ.

307 Чл. 238 од ДФЕУ.

в) пристапувања кон нив/стапувања во нивни членства на нови европски интеграциски членки, кои им се надоврзуваат на старите конститутивни елементи

и понатаму, таквите договори содржат правни норми кои се:

- а)** рамноправно задолжителни, под рамноправни услови, со рамноправни обврски за/на сите држави членки, како и за/на сите институции на заедниците/ЕЗ/ЕУ и
- б)** кои мора да ги применуваат како релевантно право и физичките и правните лица на сите држави членки; сите граѓани на ЕУ; сите институции во заедниците/ЕЗ/ЕУ; и сите правосудни системи во сите конститутивни држави;
- › од друга страна, за сосема поинакви видови меѓудржавни договори, склучувани различно, во разновидни временски периоди и меѓу различни видови на меѓународно потврдени/докажани/признати/очигледно постојни правни субјекти:
 - а)** прво, сосема самостојно некаков вид на европска заедница, или економската заедница, а
 - б)** второ, или трета држава/нечленка или класичен вид на некоја меѓународна организација

Сè до конституирањето на супермодерната архитектура – ЕУ, на почетокот од 90-тите на минатиот век, која, за жал, била новум, но не носител на субјективитет, таа не била правен субјект, туку социолошки, политички, правен, економски итн. ентитет, кој, токму поради тоа имал потреба да ги склучува, покрај веќе елабораните меѓудржавни договори, и договорите кои ја регулираат материјата сместена во рацете на различните видови надлежности:

- а)** од една страна, ЕЗ и државите членки а
- б)** од друга страна, со трети држави надвор од интеграцијата или со меѓународни организации.

2. Типичен пример на такви договори со трети страни биле нормирани со основачките договори на заедниците/ЕЗ, следствено, ЕЗ и државите членки биле надлежни да склучуваат т.н. *мешовити договори* што ги покривале сите три, тогаш постојни столбови; имено, ЕЗ поседувала правен субјективитет³⁰⁸ и била титулар на јуриспруденција да склучува меѓународни договори со трети држави како составни/неизоставни делови од правото на ЕУ. Меѓутоа, најновото конститутивно правило³⁰⁹, чл. 47 од ДЕУ го надраснува ентитетскиот статус на ЕУ во персоналноста/субјективитетот, односно³¹⁰ нагласува дека склучените меѓународни договори од ЕУ се задолжителни како за институциите, така и за државите членки.

308 Чл. 281&300 од ДЕЗ.

309 Чл. 47 од ДЕУ.

310 Чл. 216 од ДФЕУ.

3. Еден ваков меѓународен договор е склучен и со нашава држава, деактивиран со намерата на ЕК под итно да ја разгледа можноста, во светлината на регионалниот пристап и на придонесот на ЕУ за идниот Пакт за стабилност, за надградување на договорните односи меѓу ЕУ и нашата држава... со Спогодба за придружување³¹¹ (1999) која започнала да предизвикува правни реперкусии 1.4. 2004 (во текстот што следува ССА, поради потполниот назив – Спогодба за стабилизација и за асоцијација, забелешка на авт.).
4. ССА, како впрочем и спогодбите за асоцијација/Европа-договорите, какви што беа склучувани со државите од Централна и од Источна Европа, спаѓа во групата на т.н. двострани (билатерални, паритетни) меѓународно-правни акти. Била склучена меѓу конкретна западнобалканска држава и нашата држава како неспорен меѓународно-правен субјект – носител на правото на договарање, од една страна, и повеќе субјекти, од другата страна, кои му давале комплексност на конкретниот договорно-правен однос:
 - › ЕЗ која била носител на меѓународно-правен субјективитет чиј еден аспект било правото да склучува договори (или со трети држави или со меѓународни организации)³¹² и имала правна обврска при склучувањето конкретен меѓународен договор да се повикува на точно определени правни основи за неговото склучување³¹³, како претпоставка на неговата полноважност (на пример, склучувањата договори во сферата на царинските и трговските односи³¹⁴, договорите за регулирања организациски прашања со меѓународни организации³¹⁵), но и договорите за придружување³¹⁶ како и државите членки на ЕУ.
5. ЕЗ била договорна страна во поглед на правата и обврските што спаѓале во нејзината сфера на надлежности (сите прашања од економска природа сместени во Првиот столб на ЕУ), а државите членки за прашањата што биле во нивна, т.е. во надлежностите на ЕУ која не била носител на меѓународно-правен субјективитет (правата и обврските од областа на ЗНБ(О)П и ПВР). Од овој факт произлегува и следната карактеристика на ССА, која е идентична со онаа на европските договори. Таа е мешовит договор, не само во формална смисла (од аспектите на нејзините носители), туку и во содржинска смисла (од аспектите на материите што ги регулира).

311 Report from the Commission on the Feasibility of Negotiating a Stabilization and Association Agreement with the former Yugoslav Republic of Macedonia, COM(1999) 300 final, Brussels, 16.06.1999, стр.3.

312 Чл. 210 од ДЕЕЗ.

313 Чл. 4 од ДЕЕЗ.

314 Чл. 113 од ДЕЕЗ. И историски и современо, се склучуваат и асоцијациски спогодби во надворешната трговија со воневропски, надворешни, држави сместени навор од европскиот континент; таквите договори, исто така, имаат меѓународно-правни дејства/последници/реперкусии.

315 Чл. 229-231 од ДЕЕЗ.

316 Чл. 238 од ДЕЕЗ.

6. ССА, како и спогодбите за асоцијација³¹⁷, е двострано обврзувачки меѓународно-правен акт, т.е. реципрочен правен документ во поширока смисла, бидејќи предвидува права и обврски за двете договорни страни. ЕУ е подготвена да ја интегрира државата во најголема можна мера во нејзините комплексни економски, политички, наворешно-политички, внатрешно-безбедносни итн. текови. Меѓутоа, во рамките на оваа потточка суштински значајна е меѓународно договорно-правната обврска на државата пропишана во насловот VI да започне со операционализирања на уште една цел на ССА – усвојувања на законодавството на ЕУ.
7. Инаку, на општата постапка за склучувања меѓународни договори од страна на ЕУ, на пример, кога се склучуваат договори по препораки од ЕК, или во рамките на ЗНБП од Високиот претставник за ЗНБП, Советот одлучува да започнува преговори со трети страни, именувајќи или преговарачки тимови или преговарачи во име на ЕУ. Советот може да им дава насоки на преговарачите, но и да формира работни тела/комитети за консултирања на Претседавачот. Инаку, Советот е тој кој го овластува Преговарачот да ги заокружува преговарачките процеси со склучувања договори или да добива консултации со ЕП, во зависност од договорните содржини.³¹⁸ Меѓутоа, постојат и специфични постапки предвидени за склучувања со определени договорни одредби (на пример, преговорите со трети страни во сферата на трговската политика ги води ЕК, помагана од посебни комитети именувани од Советот, за што редовно ги известува и надлежните комитети и ЕП).³¹⁹

1.6. Општите начела/принципи на правото на Европската Унија како втори дополнителни видови извори на секундарното право

1. Од погоре објаснетото е очигледно дека Правото на ЕУ е специфичен современ правен систем. Тој е искреиран како резултат на еден куп механизми:
- › различни видови правила/норми (и обичајни, и морални, и правни) и како различни видови на практики (и обичајни, и обичајно-правни, и морални, и морално-правни, и правни);
 - › пишани права (*lex scripta*) или напишани права (*non scripta*), во смисла на стручните поими (*terminus tehnicus*);
 - › сите претходно наведени, и во писмени и во напишани стручни форми избилдани:
 - › во најразновидни темпорални и локализирани околности и
 - › во различни видови на државно-правно постулирани системи,
 - › *продавани, крадуцкани и крадени* меѓудржавно и интра и интеримпериски

317 Исто.

318 Чл.212 од ДФЕУ.

319 Чл.207 од ДФЕУ.

- и меѓуконтинентално и пренесувани трансгенерациски;
 - › како националните/домашните на англосаксонскиот систем на напишаното обичајно право (познатиот *common law system*) и како внатрешните, европските, континенталните системи на пишаните права;
 - › како напори за покривања на сè, на секоја општествена сфера, што во апсолутна смисла никогаш, никаде воопшто, во смисла апсолутно (поготово целосно исправно) не функционираше.
2. Значи, ниту во ЕУ не е можно (е посакувано, е и замисливо), но не е комплетно остварливо/е комплетно неостварливо, постојниов системски фонд и форми на правни извори да им ги задоволуваат сите потреби на надлежните судии во постапките за решавања на сите спорови покренувани пред нив. Имено, можно е да постојат *правни празнини* или, во најповолна мера, применливите норми да не се сеопфатни, да не се до крај доследни, да не се доволно јасни, да се повеќесмислени/недоволно прецизни итн. Несомнено, во отсуства на релевантни правни одредби, исправени пред моментите на пресудувања, надлежните судии се соочени со мошне сериозни обврски – седат во правосудни институции и мора да ги толкуваат неопходните права во конкретните случаи вршејќи законодавни функции/да се внесуваат во легислативните надлежности/да интервенираат во сосема поинакви, посебни власти, а во функции на реализации на конкретните судски надлежности (*non liquet*).
3. Државите членки на ЕУ се изложени и на искуства/практики/јуриспруденции на отворени/транспарентни/видливи/очевидни судски правно креирачки овластувања (во ВБ/ОК) и на процедури на прикривања на моделирањата нови, непостојни, несоздавани права од законодавните органи (на континенталните членки). Меѓутоа, судиите во Луксембург во своите судски случаи применуваат *автономна методологија*, различна и од сите национални, и од меѓународно јавно-правната предвидена во чл. 38 во Статутот на Меѓународниот суд на правдата во Хаг (Холандија)³²⁰. Имено, претходно изложените приватни и секундарни извори не се единствени, доколку, според, доктрината на ЕСП за конкретни *општи правни начела постои широк степен на согласност* дека се дополнителни секундарни правни извори, кои, најчесто, индикативно ги извлекуваат или од:
- › одредби на примарното право;
 - › одредби на секундарните правни акти;
 - › апстрактни принципи содржани во основачките договори;
 - › апстрактни начела содржани во секундарното законодавство;
 - › повеќето европски правни системи или

320 Текстот на Статутот на Меѓународниот суд на правдата на ООН е на интернет-страницата: <https://www.icj-cij.org/en/statute>

- › во склад со правните правци кон кои најголемиот број од државите членки инклинараат; но дури и кога тоа не е така, имајќи ги во вид целите на основачките договори, најчесто, со екстензивни содржини кои поседуваат *автономни статуси*, и како начела на Правото на ЕУ, а не на националните права, дедуктивно ги применуваат во конкретни случаи/*cases*³²¹, како несомнено независни правни извори.
4. Сепак, ЕСП не секогаш повикува на конкретен правен принцип кога воспоставува ново правно правило. Творбата на правното правило може да се случи и без наслонувања на конкретни правни извори кои не мора секогаш да се задолжителни:
- › или со осврт на општа/и карактеристика/и на правниот систем на ЕУ;
 - › или на определени сегменти во конкретна/и политика/и и сл.

Меѓутоа, побараните правни извори мора да бидат изнесувани со многу стручни, широки толкувања на пишани содржини, веќе постојни права или врз основи на нагласувања/дефинирања општи правни принципи.

5. Сепак, и покрај, до овде изложеното за огромните разлики меѓу внатрешните, регионалните и универзалните системи, никому не смее да му паѓа на ум да ги пренебрегнува огромните меѓусебни испреплетувања на ниво на националните врховни судски инстанци, секако, на хоризонтални, но импресивно! дури и на семивертикални нивоа! Напротив, разликите иницираат и буѓења интереси, и освежувања на правнички изострените умови, и прифаќања правнички новитети, и смислувања начини за помагања со она што се поседува во сопствените права за да се доставуваат похрабро кон оние правни системи кои се покрути/позатворени/многу покonzервативни.
6. Фактички, така изгледаат приказните кои подучуваат како од не толку далечните огромни компаративно-правни контроверзности поврзани, на пример, со смртната казна, со правото на евтаназија, со правото на абортус, со правото на различни видови хомосексуални бракови итн., правниот систем на ЕУ успеа да стигне до создавања/формулирања/внесувања нови вистински правни принципи/начела. Националните судови се анализираат компаративно, нив ги анализираат и *Луксембург* и *Стразбург*, секој сосема слободно си ги практикува своите слободи на процени и на избори (*margin of appreciation*) што еден многу квалитетен автор го именува како *процес на нормативна кристализација кој создава заеднички стандарди во согласност со логиката на ЕУ обединети*.
7. Како заклучок, практиката на ЕСП е поврзана со мноштво општи правни начела како посебен вид правни извори. Невозможно е целосно да бидат покриени.

321 *Merony v. High Authority, Case 14/61* [1962], ECR 253, стр. 283 и понатаму.

Меѓутоа, се задржуваме, накусо, на оние кои за студентите за односите со јавноста и со новинарството се најрелевантни.

1.6.1. Директната применливост и супрематијата – клучните начела за правното дејство на правото на Европската Унија во државите членки (правниот систем на Унијата и правните системи на членките) низ призмата на практиката на Судот на правдата во Луксембург

1. Започнуваме со начелото *директна применливост* на примарното право, како неопходна почетна релација меѓу европскиот и националните правни системи. Воопшто првиот случај бил, за упатените во оваа проблематика, фамозниот маркер *Van Gend en Loos/Ван Генд и Лос* (забелешка на авт.) – еден од пресвртните во дотогашното функционирање на ЕСП, поради важноста на пресудата која била донесена – како прва со која било инсталирано начелото *директно дејство/непосредна примена/директен ефект*. Бидејќи, дури и во најповршната анализа на Правото на ЕУ, и во тој склоп, на активностите на ЕСП, не смее да не се тргнува токму од овој случај, само во мера во која тоа е неопходно, заради разбирања и на неколку други најзначајни/мошне важни општи правни начела. Имено, во овој случај приватна холандска фирма, како увозник на производ од СРГ, до холандски суд покренала постапка против холандските царински власти поради наметнувања дополнителни царински давачки. Се повикала на повреди на член 12 од Договорот за основање на ЕЕЗ³²² (во текстот што следува ДЕЕЗ или ДЕЗ, забелешка на авт.), кој наметнувал обврски за воздржувања од воведувања нови царински давачки. Националниот суд се обратил до ЕСП поставувајќи му претходно прашање кое гласело:

(...) дали чл. 12 од ДЕЕЗ е непосредно применлив на територијата на државите членки, во смисла, дали нивните државјани го уживале правото да истакнуваат сопствени барања.

Судот во изречената пресудата:

- прво, го констатирал (...) *невообичаениот/ексклузивниот карактер на ДЕЕЗ (...) и*
 - второ, утврдил дека (...) *Заедницата е нов правен поредок на меѓународното право во чија полза државите членки ги ограничиле своите суверени права, иако само делумно (...) Правото на Заедницата за приватните права создавале обврски, но и права.*³²³
2. За волја на вистината, ЕСП ваквиот заклучок го извлекол од договорните услови кои биле јасни и безусловни и како такви *идеално поставени/формулирани/*

322 Чл. 34&35 од ДФЕУ.

323 *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastinge* Case 26/62 [1963], текстот на пресудата на ЕСП во овој случај е достапен на интернет-страницата: europa.eu/eu-law/case-law/index_en.htm

приспособени кон потребите од предизвикувања непосредни дејства врз правните односи не само меѓу државите членки, туку и меѓу нивните субјекти. Но, дали тоа навистина фактички се случувало во правните релации меѓу правните субјекти од различните држави членки? Потврден одговор на ова прашање ЕСП дал во пресуда во случај во кој стјуардеса тужела независна белгиска авиокомпанија поради повреди на правилото *еднакво плаќање за еднаква работа*.³²⁴ Во што е големината на оваа пресуда? Во тоа што утврдила дека договорната одредба била не само мандаторна/задолжителна и апсолутна, туку истовремено и способна да наметнува права врз индивидуи. Попрецизно, таа гарантирала индивидуални права чии остварувања биле можни директно во релевантни постапки пред надлежните судови (во случајов, пред белгискиот суд). ЕСП отишол и подалеку, дури и кога постојат простори конкретни договорни одредби да бидат разработувани/доработувани/детализирани/допрецизирани итн. со национални законодавства, таа сè уште има непосредни правни дејства во случаи на отсуства на такви законодавни активности на сите држави членки. Всушност, на специјалниот карактер на Правото на ЕЕЗ, како на дел од Меѓународното право, ЕСП му парирал со извлекувања уште една специјална карактеристика – приватни лица како субјекти на ова ново, претходно непостојно право. Така, Судот ги снабдил приватните лица со активно право на легација, т.е. им овозможил да покренуваат постапки пред националните судови заради остварувања/заштити на своите права, со средства и во процедури пропишани со внатрешни правни акти, под услови, исто така, развивани низ неговата практика, односно содржани во пресуди на ЕСП:

- › прво, овие правила за постапките да не се помалку поволни од оние применливи во слични внатрешно-правни процедури (принципот *еквивалентност*),³²⁵ и
- › второ, да не го прават *практично невозможно* остварувањето на правата гарантирани со правото на ЕУ (принципот *ефективност*)³²⁶.

3. Извадоци од релевантните пресуди би биле премногу, затоа на нив се задржуваме само за да ни бидат појасни можностите на приватните лица на повикувања на државите членки на одговорности во случаи на предизвикани штети, во две различни ситуации:

- › прво, во случаи на неимплементирани или на погрешно имплементирани директиви (на еден таков случај се задржуваме подолу³²⁷) или

324 *Defrenne v. Sabena* Case 45/76 [1976], е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61976CJ00455>; подоцнежен случај е *Angonese v. Cassa di risparmio di Bolzano SpA* (Case C-281/98) [2000] ECR I-4319, достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61998CJ00281>

325 *Comet v. Productshap* Case 45/76 [1976] ECR 2043, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61976CJ00455>

326 Исто така, развиван низ повеќе судски случаи, на пример, *Marks and Spenser plc v. Commissioners of Customs and Excise* Case C-62/00 [2002] ECR I-6325, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61900CJ0062>

327 *Cases C-9/90; C-9/90; Francovich, Bonifachi and Others v. Italy*, [1991] ECR I-5357, текстот е достапен на >

- › второ, во ситуации на повреди на Правото на ЕУ со усвојувања општи внатрешни законски акти (на кои не се осврнуваме подетално).
4. Ваквата правна логика ЕСП ја објаснил со потребата од дополнителни контроли (покрај оние што се практикуваат преку тужби до него, било од страна на ЕК, било од државите членки). Ваквите видови на контроли ЕСП ги именувал како *ефикасни контроли* врз примените на Правото на ЕЕЗ на териториите на нејзините членки. Ете на какви начини, благодарение на јуриспруденцијата на ЕСП а не исклучиво на одредбите во ДЕЕЗ, начелото *директна применливост/ефект* на договорите на заедниците/ЕУ станале клучни во нејзиното право. Меѓутоа, не секоја негова одредба. Само онаа која ги исполнува следниве три критериуми, наведени како исцрпувачки список, а не *exempli causa*:
- › прво, јасности, прецизности, заокружености, завршености и недвосмислености (наметнувањето обврски за сторувања или за несторувања/позитивни или негативни обврски), а не општости, непрецизности, незаокружености, недовршености итн.;
 - › второ, независности од дискрециски одлучувања/оценувања од органи на државите членки или од институциите на ЕУ и
 - › трето, независности од преземања дополнителни/последователни/имплементирачки/спроведувачки мерки.
5. Ете зошто, токму овој, а не спротивен на него принцип, бил применет и во уште еден од најзначајните случаи во кој поопширен увид добиваме и преку страниците што следуваат – *Costa v. ENEL/Коста против ЕНЕЛ* (забелешка на авт.).³²⁸ Накусо, италијанскиот државјанин адвокатот Коста, во својство на потрошувач на електрична енергија и акционер во акционерското друштво *Edisonvolta incidenter/Предизвикувачот на инцидентот/нанесувањето повреда/повредувањето на Едисонволта*, чии интереси биле повредени со акт за национализирање, покренал постапка пред надлежниот национален суд – *Guidance Conciliatore/Институцијата за водечки концилијации*, со седиште во Милано, тврдејќи дека *италијанскиот Закон бр. 1643 од 6 декември 1962, со кој била извршена национализација на производствата и на дистрибуциите на електричната енергија во РИ и кој бил правна основа за етаблирање на правното лице ENEL, бил противречен на чл. 37,³²⁹ 53,³³⁰ 93³³¹ и 102³³² од ДЕЕЗ*. Тој побарал надлежниот суд да го примени чл. 177 од ДЕЕЗ³³³ и да ги протолкува на-

интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJO09>

328 *Costa v. ENEL* Case 6/64, [1964], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61964CJO06>

329 Чл. 43 од ДФЕУ.

330 Чл. 60 од ДФЕУ.

331 Чл. 113 од ДФЕУ.

332 Чл. 124 од ДФЕУ.

333 За поднесувања барања до ЕСП, заради давања прејудииелни мислења/спроведувања претходни постапки и донесувања прејудииелни одлуки.

ведените членови. Италијанскиот суд започнал со постапката, но во текот на судењето почувствувал потреба од објаснувања за природата на Правото на ЕЗ. Во согласност со правото на националните судови да покренуваат постапки за прелиминарни судења/пресудувања³³⁴, заради толкувања на правото на ЕЗ од страна на ЕСП, судот во Милано поднел барање за донесување прејудициелна одлука до Судот во Луксембург. Тој побарал од ЕСП да утврди:

- › прво, дали чл. 37, 53, 93 и 102 од ДЕЗ имале директни дејства;
- › второ, дали создавале субјективни права за поединците кои морало да бидат почитувани од страна на националните судови и
- › трето, ако одговорот на претходното прашање биде позитивен, каква е нивната содржина, односно како треба да бидат сфатени (и)ли интерпретирани.

6. Како претставник на држава со дуалистички приод кон односот меѓу меѓународното и внатрешното право,³³⁵ италијанската влада/одбрана тврдела дека националниот закон имал предност пред Договорот, дека бил над него, во согласност со начелото *новоусвоениот закон го укинува постојниот/ претходниот (lex posterior derogat lege priori)*; ние би додале и *специјалниот закон го укинува општиот (lex specialis derogat lege generali)*. Оттаму таа ја влечела својата теза дека италијанскиот суд немал право да бара од ЕСП да донесе претходна одлука, затоа што тој требало да донесе одлука врз основа на домашниот закон, а не врз основа на ДЕЕЗ. Домашниот суд смеел единствено да покрене постапка во согласност со чл. 169 и 170³³⁶. Следствено, Владата инсистирала барањето на домашниот суд да се прогласи за *апсолутно недозволиво*, поставените прашања за *безначајни за правниот спор* и побарала *интервенирања во спорот*. Меѓутоа, ЕСП го констатирал следново:

- › прво, она што било неспорно врз основа на чл. 177 од ДЕЗ³³⁷ е дека *националните судови, чии одлуки, како што е случај и во овој предмет не смее да бидат оспорувани со домашно правно средство мора* (не може, туку мора, затоа што не имаат само право, туку и должност, правна обврска) *да се обратат до ЕСП во врска со толкувањето на Договорот;*
- › второ, она што го утврдил една година пред тоа во случајот *Van Gend en Loos*, имено дека *за разлика од другите меѓународни договори, ДЕЕЗ создаде сопствен правен систем, кој по стапувањето на сила на Договорот, стана составен дел од правните системи на државите членки, поради што тие имаат обврска да го применуваат; во ваква постапка ЕСП не може ниту да го примени Договорот во конкретен случај, ниту да одлучува за согласноста на домашната правна мерка со Договорот, како што може да постапи во*

334 Чл. 20 од ДЕЗ, односно чл. 23 од ДФЕУ.

335 Текстот на Уставот на РИ е достапен на интернет-страницата http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf

336 Чл. 185&186 од ДФЕУ.

337 Чл. 208 од ДФЕУ.

- процедурата предвидена со член 169 од Договорот;*
- ▶ трето, врз основа на фактот дека правото на ЕЗ имало директно дејство, ЕСП подразбирал и повисоки правни сили од националните права на државите членки, односно го утврдил принципот *супремација*, на следниов начин:

(...) Правото што произлегува од Договорот, како независен извор, поради неговата специјална или оригинална/изворна природа, не може да биде надминато со внатрешни/домашни правни одредби, независно од нивната рамка, а притоа да не биде лишено од неговиот карактер како право на заедниците, ниту да се доведуваат во прашање правните основи врз кои е поставена Заедницата.

Пренесувањата на правата и на обврските што произлегуваат од Договорот од страна на државите членки, од нивните национални правни системи врз правниот систем на Заедницата, со себе носи трајни ограничувања на нивните суверени права, во однос на што не може да имаат предност подоцна усвоените/донесените едностранни акти кои не се во согласност со концептот на ЕЕЗ (...).

и ги протолкувал горенаведените членови, нагласувајќи дека се директно применливи во државите членки.

7. Веројатно најимпресивниот дострел на ЕСП е токму оваа доктрина, доктрината за супремација, која произлегува од неговите формулации и која подразбира правни обврски националните судови да ги почитуваат утврдените правила – дека правото на Заедницата е надредено над домашните законодавства и над внатрешните владеења на правото од кој било вид/облик. Уште повеќе, *нејзините дејства се автоматски и независни од договорно предвидените/регулираните постапки* што државите членки и ЕК имаат право да ги покренуваат пред ЕСП. И понатаму, *секој национален суд мора, во рамките на сопствената јурисдикција, Правото на Заедницата да го применува во сопствените целосности/свкупности/тоталитети; тој има обврски да ги заштитува индивидуалните права што таквото право ги пропишува/гарантира и мора да ги отстранува сите одредби на националното право кои се во спротивност со Правото на Заедницата, било пред, било по правилото на Заедницата.*³³⁸ Доколку инкомпатибилноста меѓу двата правни система е очигледна, секој национален суд може сосема слободно, без никаква грижа на совеста, да не го применува/примени домашното право, без обраќање до ЕСП.³³⁹ Сепак, во случаи на инкомпатибилности меѓу двата правни поредока,

338 Ваков е ставот на ЕСП во вториот референтен случај, прославениот *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (No. 2)* Case 106/77 [1978], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61977CJ00106>

339 Тоа било направено од страна на орган на држава членка која традиционално важи за евроскептична – ВБ/ОК, од Домот на лордовите во случајот *R. v. Secretary of state for Employment ex p. Equal Opportunities Commission* [1995] | AC 1, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.> ▶

ЕСП не смее да му дозволува на националното право да продолжува да постои како *мртво дрво*. Правото на ЕЗ бара тоа да биде амандманирано или отстранувано од правниот живот за да не заведува/за да не упатува во погрешни насоки, што се/е сегмент/и на доктрината *правна сигурност*.³⁴⁰

8. Начелото *директна применливост* на Правото на ЕУ се однесува на основачките договори, кои ги прави многу поефикасни, благодарение на постојната унилатерална јурисдикција која функционира многу поразлично отколку што тоа може да биде случај во ситуации кога постојат колекции од меѓународни договори принудно применливи само преку дипломатските канали. Меѓутоа, ова начело *работи* и врз правните акти што ги донесуваат институциите на ЕУ – регулативите, директивите и одлуките со кои веќе се занимававме преку релевантната практика на ЕСП, поради што во овој контекст не се повторуваме.

1.6.2. Основните човекови права

1.6.2. (А) Правото на достоинствен живот во функција на вистински човеков живот

1. Поради надреденоста на Правото на ЕУ над правата на нејзините држави членки со која започнавме, во текстов што следува, веднаш по општите правни начела под непосредно претходниот поднаслов, со особено внимание се фокусираме врз исклучително значајните основни човекови права. Над сите нив се правата на достоинствени животи, зашто без вистински човекови достоинства нема ниту вистински човекови животи! Без достоинства нема ниту други основни, а камо ли и други респектабилни човекови права! Всушност, без респектабилни достоинства нема ниту искрено почитувани, вистински луѓе!!! *Човековото достоинство не е само основно право, туку самото по себе е темел на сите основни права*.³⁴¹ Ете зошто основните човекови слободи и права релевантни колку што се денес во ЕУ не биле никогаш претходно! Ваквата нагласка ја извлекуваме од следниве несомнени факти:

europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61995CJ001; на овој случај накусо му се осврнуваме зашто е поврзан со специфичната правна рамка/правен систем на специфична членка на ЕУ, поради што е особено интересен за нас – припадниците на континенталниот правен систем. Имено, временски рамки/рокови биле применети врз работници со непотполни работни времиња врз основи на консолидираниот Закон за заштита на вработените од 1978, како облик на заштита од неправичните отпуштања од работи, а финансиските исплати биле третираны како спротивни и со ДЕЗ и со релевантната директива на Советот на ЕЕЗ, врз основа на половите дискриминации. Работничките со скратени работни времиња биле претежно жени кои тврделе дека доказите презентирани од Владата не успеале да докажат објективни оправдувања на нивните исклучувања.

340 *Commission v. France Case 167/73* [1974], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61973CJ00167>

341 Чл. 1 насловен како *Човековото достоинство*, содржан во Повелбата за основните права на ЕУ, 2007/C/303/02.

- ▶ прво, во смисла на примарното право, ниту еден договор пред *Мастрихт* од 1993 не изразил позначаен интерес за основните човекови права/не содржел попрецизни нормативни одредби за нив, имајќи ужасни искуства од Втората светска војна, секоја држава членка длабоко верувала дека *човековата димензија* морало да биде држена под националните узда, под исклучителните надлежности на внатрешните правни системи (*domaine réservé*); затоа, првиот европски, регионален меѓународен акт за човековите права бил искреиран во согласност со меѓувладините механизми во класичниот тип на меѓудржавна организација – Советот на Европа, на кој се осврнуваме побогато подолу во текстов; за волја на вистината, мора да бидат исклучени и мошне лабавите писмени формулации поврзани со основните права сместени во Преамбулата на ЕЕА, шест години претходно;
- ▶ второ, ништо такво немало ниту во секундарното *тврдо* право на ЕУ;
- ▶ трето, исклучок било единствено секундарното *меко право* за кое, како за правно незадолжително, а, сепак, значајно, станува збор под поднасловот 1.6, бидејќи противречно но вистинито, од една страна, во 50-тите немало напишано право за човекови права за/во трите европски заедници, меѓутоа ЕСП во недостаток од доволно правни акти започнал да креира непишани права/непишана повелба за правата/*bill of rights* во форма на општи принципи на европското право, хранејќи се од уставните традиции на државите членки (веќе нагласено под точката 1.7); клучното прашање е како ЕСП/Европа ги правел/а таквите правни обединувања, во услови на толку многу различни човекови права поради разновидните фундаментални вредности во различните европски општества со разновидни институционални структурирани државни политики? Дали го применувал/а само заедничкиот минимум стандард на основните човекови права, или неговиот контрапункт – максималниот? Имено, веќе во 50-тите ЕСП ја изградил *доктрината за хипотека*, според која *националните базични права не можат да бидат директни извори на европските човекови права*;³⁴² тој никогаш и никако не се откажувал од инсистирања на доследни практикувања на доктрината за *надреденоста на европското над домашните права*; и понатаму, поради германските правници кои барале *Луксембург* задолжително да го толкува и да го применува европското право за човековите права во согласност со германскиот устав, ЕСП го прогласил *концептот на ЕЗ за човековите права поради негово судско поништување на секоја одредба на Заедницата која не била во согласност со конкретно/и човеково/и право/и*; дополнително, ЕСП бил тој кој во конкретни случаи за претходни прашања, доставувани до него од германските судови, за прв пат нагласувал дека *основните човекови права се едни од општите правни начела на ЕЗ* (на пример,

342 *Stock & Cie v. High Authority*, 1/58 [1958] ECR 17, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61958CJ001>

- правото на идентитет, но и кое било друго право);³⁴³ иако концептите за човековите права кои ги практикувал ЕСП произлегувале единствено од Правото на ЕЗ, сепак, *морал да биде инспириран од националните уставни традиции* (на пример, од правата поврзани со Заедничката земјоделска политика)³⁴⁴;
- ▶ четврто, многу зачајна е и практиката на ЕСП која гласела дека *кога начелата на Правото на ЕЗ дури и недозволиво биле прекришувани морало да бидат поништувани*; сепак, освен најбазичните *апсолутни* права (правото на живот; забраната на тортура и сл.), најголемиот дел од сите останати *не се ниту неограничени, ниту апсолутни, туку релативни*, значи се ограничени поради сериозен јавен интерес, колку поголем, толку повеќе! (на пример, правата во сферата на трговијата!),³⁴⁵ никако комплетно, и никако со доведувања во прашања на суштините на уживањата на/во конкретните права, освен во мерите во кои тоа е дозволено да се прави т.н. *недопишливи/неповредливи/неспорни/елементарни неизбежни суштини* мора да се оставаат секогаш недопрени!!!;
 - ▶ петто, не се за занемарувања ниту евентуалните/можните ограничувања на европските човекови права (бидејќи се нераскинливи делови од уставно-правните поредоци постулирани врз *владеење на правата*);³⁴⁶ од надвор, со примени на заеднички меѓународни договори (*екстерен bill of rights*, види под точката 1.7.) како дополнителни секундарни правни извори; постојат случаи во кои луксембуршката јуриспруденција е контроверзна, на пример, во случај поврзан со европски регулирано ембарго на ООН против поранешната Федерална Република Југославија – со резонирања на ЕСП за задолжително применување на европскиот правен поредок поврзан со човековите права,³⁴⁷ не на универзалниот; во случај, пак, на непримена на Правото на ЕУ кон талибански терорист поврзана со резолуција на Советот за безбедност на ООН, како неоперативна,³⁴⁸ ЕСП шокирал со ужасна грешка, бидејќи Повелбата на ООН ја третираше поинаку од сите други меѓународни договори, како надредена над Правото на ЕУ, наместо како надредено да го примени примарното право на ЕУ од аспект на основните човекови

343 *Stauder v. City of Ulm, Case 29/69* [1969] ECR, (1970). CMRL 112, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61969CJO029>

344 *Internationale Handelsgesellschaft, Case 11/70* [1970] ECR 1125, (1972), CMRL 255, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61970CJO011>

345 *Nold v. Commission Case 4/73* [1974] ECR 75, (1967) CMRL 77, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61973CJO04>

346 *Parti écologiste "Les Verts" v. European Parliament Case 294/83*, [1986] ECR 1339, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61983CJO0294>

347 *Bosphorus Hava Yollari Turizm vr Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications and others*, [1996] ECR I-3953, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61996CJO0>

348 *Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council & Commission*, [2008] ECR I-6351, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61908CJO0>

права; меѓутоа, ваквата судска практика била и е реткост, ЕСП најчесто практикува огромни слободи трагајќи по водечки начела, повикувајќи се на универзални договори во чии настанувања/преговарања учествувале државите членки, дури и кога, потоа, од нив се екстрахирале или со нивни непотпишувања или со нивни нератификувања;³⁴⁹

- › шесто, доколку кое било право е општо прифатено во ЕЗ/ЕУ, ЕСП без никаков проблем го прифаќа, независно во уставни на колку членки е внесено, а обратно, доколку станува збор за контроверзно право, Судот остава државите поодделно да си одлучуваат; на пример, убивствено измачувачки било правото на абортус, во Ирска забрането, во СРГ ограничено забрането, во некои држави сосема дозволено, па ЕСП, во конкретна постапка покрената пред него против држава во која слободно функционираше клиника за абортуси кои биле дозволени, констатирал дека не си дозволува да се повикува на Правото на ЕЗ и да ја заменува внатрешната со европска судска пресуда, ниту да го повредува Правото на Ирска, но ниту застанал на став дека правото на абортус е основно човеково право;³⁵⁰
- › седмо, како заклучок на оваа точка, јуриспруденцијата поврзана со основите човекови права како несомнено богата и корисна (бидејќи развивала генерални принципи на заштита на фундаменталните права на националните традиции) била надворешна повелба за правата³⁵¹ водејќи и кон надградувања на правото на Брисел и кон правата на поодделните европски главни градови.

2. Се чини дека повеќе како прашања на потреби – сферата на европската економија која била стартер, почнувајќи поинтензивно да напредува, му наметнала/наметнувала обврски на ЕСП, да започне/започнува, со особени вниманија да им се посветува на човековите права кои кон него тргнале/ тргнувале почесто и како повредни поради сериозните кршења. Како морал ЕСП да се однесува во врска со ваквите случаи? Дали само да се гордее со сопствените успеси етаблирајќи ја сопствената *sui generis* автономија и првенствената примена на правниот поредок на ЕУ или токму благодарение на така освоената правосудна моќ, да започне/започнува да им посветува неопходни вниманија и на човековите права. И видовме дека тој тоа неуморно го правел/и не престанува да го прави. Како? Така што во отсуство на правни извори на ЕЗ за основните права, судиите во Луксембург не *копале* низ Правото на заедниците, туку *длабеле/вртеле* низ заедничките уставни традиции на државите членки,³⁵² како благородни меѓународно-правни

349 Видете повеќе кај Hartley, исто, стр. 133 и понатаму.

350 *SPUC v. Grogan*, Case C-159/90 [1991] ECR I-4685, достапен е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJ00159>

351 Подетално кај Shütze R., *An Introduction to European Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, стр. 84.

352 Чл. 6(3) од ДЕУ.

канони. За разлика, пак, од практиката на ЕСП, политичките постапки на ЕК, на ЕП и на Советот, преку политички документ, не преку правно задолжителни акти, ги нагласувале приврзаностите кон основните човекови права дури во 1976,³⁵³ па во 1979 ЕК, конечно, се заложила за усвојувања посебен правен акт под називот *Европска конвенција за човекови права*³⁵⁴, околу што се одржувале мноштво целосно неуспешни расправи поврзани со проблеми на непочитувања основни права; од оваа дистанца е јасно дека членките и претходно биле поврзани со концептите на ЕЗ за човековите права, секогаш кога имало потреби тоа да биде толкувано дека:

- › конкретни одредби давале права кои подлежеле на ограничувања подвргнати на стипулации за јавните поредоци;
- › исклучоците што ги правеле владите не смееле да ги кршат човековите права и
- › членките ги применувале/ат правата на ЕЗ/ЕУ врзани со човековите права како што биле/се сфатени во тие интеграции,

Инаку, државите не смееле/ат да ги избегнуваат своите обврски поврзани со човековите права, повикувајќи се на правото на ЕУ.

1.6.2. (Б) Усвојувањето посебен акт за човековите права во Европската Унија

1. Сè до Меѓувладината конференција во Ница во 2000, во заедниците/Унијата не бил усвоен посебен акт што би ги гарантирал основните слободи и права на човекот и граѓанинот. Но, тоа никако не значи дека оваа проблематика воопшто не била третирана. Имено, јуриспруденцијата на ЕСП во оваа област (што, патем, се карактеризира како состојба на туркања и влечења) ги дефинирала гарантирањата и почитувањата на човековите слободи и права како основен принцип на правото на ЕУ, повикувајќи се на релевантните одредби од уставите на државите-членки. За прв пат Амстердам *ex explicite* санкционирал дека Унијата фундирала врз принципите на слободите, на демократиите, на почитувањата на човековите права и на основните слободи и на владеењата на правата³⁵⁵, како и дека правата на државите членки можеле да бидат суспендирани доколку постоеле сериозни и постојани повреди на наброените принципи³⁵⁶. За жал, ваквите можности сè уште не се искористени, дури ни во еклатантни случаи на брутални кршења на темелни човекови слободи и права.

353 Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, 5 April 1977, O1 1977, C103/1, достапна е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61977Y0427%2801%29>

354 EC Bull., Supp. 2/79, достапна е на интернет-страницата: aei.pitt.edu/view/eusries/GENERAL=3ABulletin_Supplements.html

355 Чл. 6(1) од Договорот од Амстердам.

356 Чл. 7 од Договорот од Амстердам.

2. Прв пат на јунскиот ЕС во 1999 одржан во Келн, била започната работа врз посебен документ за основните права, што како декларација без правно-задолжителна сила, без правно дејство врз европските институции, под наслов Повелба за основните права, била потпишана во Ница, на декемврскиот ЕС во 2000³⁵⁷. Иако правно необврзувачка, Повелбата била квалитативен скок во соодветната област бидејќи водела кон федерализација на ЕУ преку раскошен микс на националните, конвенциските и европските фундаментални права, не преку создавања потполно нови правни извори, туку преку кодификувања постојни, структурирајќи ги под следниве називи:

- › насловите I, III и VI, посветени на класичните либерални права;
- › насловот IV, оптоварен со мошне суптилни работнички и социјални права – работнички, семејни, фамилијарни и здравствени;
- › насловот V регулирал граѓански права;
- › насловот VII ја затворал целината со фундаменталните генерални принципи, како разлики меѓу *hard rights*/тврдите права и *soft principles*/меките начела, кои многу тешко меѓусебно се разликуваат поради очевидните високи степени на контроверзности; се разбира, залагањата на европските лидерства за понатамошни реформирања на ЕУ не ја исклучувале можноста Повелбата да добие (уставно) правна сила; нешто подоцна, тоа и се случило, Повелбата била вградена во текстот на Договорот за Уставот на Европа, со цел да има несомнени интеграциски влијанија, односно да ја зголеми политичката тежина и политичкиот легитимитет, но и идентитетот и идентификацијата на спецификите на ЕУ.

3. Договорот за Уставот содржел:

- › список на основните слободи и права;
- › социјални права гарантирани како повисок стандард во однос на националните и права поврзани со технолошкиот развој – сите по ред наведени во Повелбата;
- › права поврзани со партиципативната демократија надвор од текстот на Повелбата и
- › права предвидени и во Повелбата и во други делови од Договорот за Уставот за Европа, што, во случаи на различни толкувања, требало да бидат применувани во согласности со условите во останатите сегменти од овој Договор.

1.6.2. (В) Лисабон и човековите права

1. На 12.10.2009, само еден ден пред потпишувањето на *Лисабон*, претседателите на ЕП, ЕК и на Советот ја потпишале свечената Декларација на ревидираната

357 Текстот на Конвенцијата е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

верзија на Повелбата за основните права, која заедно со официјалните објаснувања била објавена во Службеното гласило на ЕУ³⁵⁸. За разлика од Договорот за Уставот за Европа, Повелбата не била во потполност инкорпорирана во *Лисабон*. Била применета поинаква техника, имено *Лисабон* ја дефинирал правната природа на ревидираната Повелба – идентична правна сила како и сите други договори за ЕУ³⁵⁹. Со тоа била отворена можност за признавања и за толкувања на правата од Повелбата и на нови начини. На таков начин, *Лисабон* направил обид да ја вгради Повелбата за основните права на ЕУ во структурата на Уставната повелба на ЕУ.

2. Повелбата за основните права на ЕУ гарантирала бројни права и слободи идентични со оние содржани во Европската конвенција за основните слободи и човекови права. Во однос на нив, *Лисабон* предвидувал дека нивното значење и широчина ќе бидат идентични со оние развиени во јуриспруденцијата на Европскиот суд за основните слободи и права (правосудна институција која функционира во рамките на Советот на Европа, не во рамките на ЕУ, пред која индивидуи можат да тужат држави поради повреди на нивни права гарантирани со Конвенцијата³⁶⁰). Повелбата за основните права на ЕУ содржела и права и слободи веќе признати во рамките на Правото на ЕУ. Но, Повелбата не создавала нови фундаментални права за националните правни поредоци со генерални примени. Таа била релевантна само тогаш кога Правото на ЕУ се применувало во националните правни поредоци. Се применувала и во поглед на активностите на институциите на ЕУ, а во интересите на нејзините граѓани. Следствено, биле отворени можности за директни повикувања на правата од Повелбата пред судовите на ЕУ чии седишта се во Луксембург. Сите членки на ЕУ морале да ги почитуваат правата предвидени со Повелбата при примените на правото на ЕУ. Но, со Протоколот бр. 30 кон Договорот за ЕУ, Полска и ВБ го исклучиле нејзиното правно дејство кон себе (опт-оут), а Чешка добила уверување дека Повелбата нема да биде применувана ретроактивно.
3. Очигледно, при подготвувањата на нацртот на *Лисабон* не беа земени предвид предлозите за зголемувања на надлежностите на ЕУ преку воспоставувања нова политика – за човекови права, со сите неопходни инструменти што би морало да ја следат (комесар и генерален директорат кои би биле надлежни

358 Исто.

359 Чл. 6 од ДЕУ.

360 Van Dijk, P. - van Hoof I.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer - Boston, 1990, стр. 191 - 207; Robertson A.H.&Merrills J.G., *Human Rights*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1993, стр. 323-344; Nørgaard C.A., *General Course: the Protection of Human Rights in Europe*, Collected Courses of the Academy of European Law, No. 2/1991, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, стр. 78-80; Macdonald R.St.J., Matscher F., Petzold H. (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, стр. 3. и понатаму: Van Dijk P.&van Hoof G.J.H., исто.

за мониторинзи, регулирања, истраги и покренувања постапки, како и буџет и хоризонтален акциски план). Во ова се состои суштинската слабост на овој дел од Договорот за реформирање на ЕУ.

4. *Лисабон* предвидува пристапување на новиот субјект на Меѓународното право – ЕУ, кон Европската конвенција за основните слободи и права – 1953 (во текстот што следува ЕКЧП, забелешка на авт.), усвоен во постарата и посебната регионална меѓународна организација со седиште во Стразбур – Советот на Европа (во текстот што следува СЕ, забелешка на авт.). Ваквото решение овозможува ЕУ и нејзините институции да бидат повикувани на одговорност поради повреди на ЕКЧП. И обратно, ќе може да бидат вршени директни повикувања на правата од Конвенцијата пред европските судови во Луксембург. Генерално, по пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција на СЕ, целокупното Право на ЕУ ќе мора да биде толкувано од аспект на оваа Конвенција како меѓународно-правен акт, а не како што сè уште нејзините слободи и права, заедно и со Европската социјална повелба – 1961, се третираат како општи принципи во Правото на ЕУ. Сево ова, без доведувања во прашања на надлежностите на ЕУ, нејзините карактеристики, како и спецификите на Правото на ЕУ. За волја на вистината, во 2010 бил усвоен Протоколот 14 кој предвидува/пропишува/регутира ЕУ да пристапи кон ЕКЧП. За жал, во декември 2014, кога имаше обид за тоа, ЕСП не успеа да усвои одлука за пристапување.
5. Судот, како нов вид на извор особено ги подразбира/л ЕКЧП и Социјалната повелба, усвоени од/задолжителни за сите нејзини членки, истовремено и членки на заедниците како практики на обединувања на националните, европските (на ЕУ) и конвенциските (на СЕ) човекови права,³⁶¹ впрочем, со ратификацијата на Единаесетиот дополнителен протокол кон ЕКЧП (1998) Европскиот суд за човековите права во Стразбург, во својство на чувар на ЕКЧП, добил квазинационален карактер, споредлив со оној на актуелнава ЕУ; дали се чувствувал материјално/супстанцијално обврзан со ЕКЧП? дали не до, но да по Мастрихт, чиј член 6(2) ја повикувал новоформираната ЕУ да ги почитува фундаменталните права од ЕКЧП? Очевидно, ЕСП не се однесувал како институција на меѓународен ентитет кој бил формално врзан со/кој бил субјект на ЕКЧП, туку како автономна заштитничка на заедничките вредности на ЕУ и како помошничка во архитектурата на заедничкиот идентитет на европските народи/европскиот демократизам;³⁶² следствено се однесувал и системот на Стразбуршката конвенција – индиректни разгледувања на правните акти на ЕУ/доктрината за ограничени директни одговорности на државите членки

361 *Höchst v. Commission, Joint Cases 46/87 & 227/88* [1988] ECR, 2958, достапен е на интернет-страниците: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61987CJO046> & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61988CJO0227>

362 Детално кај Tridimas T., *Judicial Federalism and the ECJ*, во едисијата на Fedtke J. & Markesinis B.S., *Patterns of Federalism and Regionalism: Lessons for the UK*, Hart, 2006, стр. 149 и понатаму.

на ЕУ и на Советот на Европа кои правилно е да се перципираат не како обврски на државите за конкретни одлуки донесени од ЕУ, туку како нивни одлуки за пренесувања/трансферирања национални одлуки врз заеднички/европски надлежности, под услов *заедничките фундаментални права да уживаат рамноправни заштити*³⁶³ меѓу две крајности – од никаква контрола (бидејќи ЕУ не е членка) до фул контрола (дури и кога членките функционираат како европски агенти).

6. Во форма на еден вид привршување на оваа точка, не само благодарение на она што го читаме на кој било начин, дури и само преку мрежите, без никакви вовлекувања во науката и во јуриспруденцијата, на секоја елементарно современа личност, особено на европсково рамниште се:
- › општата култура;
 - › генералните знаења;
 - › милениумските информираниости за интензитетите со кои се развива европското право;
 - › опфатите на новите правни области што во него се внесуваат и
 - › интензитетите со кои таквиот правен поредок влијае врз животите на денешниве миленијалци (на пример, врз нивните глобални слободи на изразувања³⁶⁴ или за заштити на авторските права).³⁶⁵

Со сето тоа погледнато низ призмите на денешниов светски поредок, повеќе од јасно е дека институционалната поставеност на ЕУ мора да си го освои сопственото доминантно место во *котелот* на, за жал, спорната заштита на основните и на човековите права, во кој се *печат* и националните врховни судови, и глобалните правосудни институции, какви што се универзалниот Совет за човековите права на ООН³⁶⁶ (со седиште во Женева) и регионалниот Суд за човековите права (во Стразбур).³⁶⁷

1.6.3. Принципот на пропорционалност

1. Од претходната точка разбравме како ЕСП, под влијание на искуството на СРГ, го етаблирал правниот принцип *пропорционалност* како средство за

363 *M & co v. Federal Republic of Germany* [1990] 64 DR 138, достапна е на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJ0064>

364 *Joint Cases 293/12 & 594/12* [2012], се достапни на интернет-страниците: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61912CJ00293> & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61912CJ00594>

365 *Sabam v. Netlog NV Case 360/-10* [2012], е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61910CJ00360>

366 *A/RES/60/251*, 03.04.2006, е достапна на интернет-страницата: https://www2.ohchr.org/english//bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf

367 Подетално кај *Polakiewicz J., EU law and the ECHR: will the European Union's accession square the circle?* E.H.R.L.R. 2013, 6, 5

практикувања ограничувања, односно за решавања случаи на лимитирања на голем дел од човековите права. Како? Со утврдувања на фактичките релации меѓу конкретни права, со конкретни јавни интереси во конкретни судски постапки, поврзани со конкретни правни извори. Со други зборови, начелото на пропорционално/однесување/подразбира извесни степени на ограничувања, практично, на сите фундаментални права, освен на неспорно апсолутните (некои од нив наведени погоре). Попрецизно:

- › прво, со констатирања дали (и)ли колку се оправдани нивоата на наметнувањата товари од соодветните надлежни државни органи врз конкретни физички или правни лица; всушност, дозволени се само ограничени/релативни ненеограничени/апсолутни лимитирања на фундаменталните права, неважно што правата, исто така, не се апсолутни/исто така, се релативни; мора да имаат граница/некаков крај нивните стеснувања/сведувања/снижувања – т.н. принцип *ограничувања на ограничувањата/лимитации на лимитациите*;
- › второ, како релативен принцип, неговата примена никогаш не смее да биде против/да ги доведува во прашање суштинските елементи на базичните човекови права кои се нивните смисли/ги даваат нивните есенцијални резони – т.н. доктрина за *есенцијалната срцевина*;
- › трето, принципот на пропорционалност не е само релативен, тој е и балансирачки, бидејќи се активира по поводи на потреби на заштити на значајни јавни интереси, во соодветни мери на што поголеми интереси – толку поголеми забрани; значи, односите меѓу утврдените цели и применетите мерки/мери мора да подразбираат дека применетите средства мора да водат кон остварувања на поставените цели и дека користите на општеството што би се добивале не би биле контрадикторни со евентуални/можни претрпувани штети.³⁶⁸

2. Очигледно, ЕСП има огромна слобода во одлучувањата колку е разумно да се очекува дека конкретни мерки/мери навистина ќе постигнуваат/остваруваат поставувани цели, дали тие им наметнуваат претерани товари на заинтересираните, меѓусебно поврзани прашања за кои често се носат различни одлуки; претпоставка е дека ЕСП не би се вмешувал доколку би ценел дека не постојат очевидни и силни кршења на начелото *пропорционалност*; меѓутоа, клучниот одговор е кога ЕСП донесува такви одлуки и зошто.
3. Логично, многу често поврзани се со наметнувања даноци, такси, други видови давачки и царини во врски со јавните интереси на финансиските контроли. И во сферите на Деловното право, во областите на заштитите на потрошувачите. Понатаму, во подрачјата на чесностите на јавните финансиски трансакции.

³⁶⁸ Толку очигледно, на пример, од *Hauer v. Land Rheinland-Pfaze* Case C 44/79, [1079] ECR 3409, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61979CJOO44>

Како и во економското право на внатрешните пазари, заради барања отштети, заради заштита на здравјето итн.

4. Зошто? Затоа што основната цел на ЕЕЗ била создавање заеднички пазар, за што биле неопходни отстранувања на сите непотребни трговски бариери меѓу државите членки. Меѓу другото, тие морале:
 - › прво, да ги укинуваат сите царински давачки/царински обврски³⁶⁹,
 - › второ, да не задржуваат ниту да воведуваат какви било непотребни квантитативни ограничувања на трговиите во рамките на ЕЗ, денес ЕУ и
 - › трето, да гарантираат слободни движења на луѓето низ целокупната територија на ЕЗ/ЕУ.

5. Преземањата на овие активности воделе кон остварувања на целите на целокупните процеси на здружувања – економските поврзувања. Меѓутоа, како што ДЕЗ со право забележува, ваквите економски интегрирања, само преку преземања државни мерки, нема да бидат доволни за инсталирања заеднички пазар/пазар на ЕЗ. Неопходно е и бизнисите од секаков вид (од најмалите семејни, на пример, до мамутските мултилатерални корпорации) и во секоја област на економијата, на сопствени начини да придонесуваат кон оваа/овие мошне корисна/и цел/и. Тоа значи секој од чинителите на, односно учесниците во, базично поврзаните меѓудржавни економии да придонесува кон одржувањата здрави/фер конкуренции, а не кон нивни отежнувања, оневозможувања или спречувања.

6. Конкуренцијата во ЕУ е предмет на регулирање на Правото за конкуренцијата/конкуренциите – Конкурентското/Конкуренциското право на ЕУ. Како такво, тоа се разликува од правата што ги уредуваат четирите големи слободи во правото на ЕУ, иако (с)е неизбежно проткаени со нив. Имено, последново содржи норми за надминувања/забранувања/отстранувања на препреките што ги наметнуваат/воспоставуваат/произведуваат државите членки. Обратно, првото се занимава со контролирања/уредувања/санкционирања на трговските бариери што може да бидат воспоставувани во рамките и преку трговските/комерцијалните активности. Повторно, во генералните функции на проширувања, продлабочувања и интензивирања на процесите на маркантните европски економски интеграции.

7. Следствено, и во насоки на најмалку следниве три специјални и специфични подфункции, кои се инструментални од аспект на општите:
 - › заштита на потрошувачите што значат поттикнувања што е можно пониски цени за што е реално подобри квалитети во услови на што пошироки понуди/избори (позитивен аспект) и фиксни цени/фиксирања

³⁶⁹ Чл. 12 од ДЕЗ, односно чл. 18 од ДФЕУ.

- цени, широки оптоварувања итн. (негативен аспект);
- › ефикасности (особено на производствата), што со себе повлекуваат потреби од забрани на монополите и
 - › правичности (во смисла на здравите конкуренции/фамозните фер конкуренции, со други зборови, здрави пазари, кои, пошироко опсервирано, водат кон здрави економи, со можности на растежи и на најмалите и на најголемите, поради што, повторно, наметнува нужности од санкционирања на монополските режими и на владините субвенции).
- 8.** Следствено, клучните норми во Правото за конкуренцијата на ЕУ се:
- › забраните на склучувања антиконкурентски договори (и)ли водењата договорени практики меѓу какви било носители на економски активности, кои може да влијаат врз меѓудржавните трговии;³⁷⁰ творците на ДЕЕЗ сметале дека, на некој начин, федеративната структура на ЕЕЗ дозволувала антиконкурентските активности од потесно/внатрешно/домашно/национално значење да им бидат оставени/оставани на справувања од страна на државите членки и
 - › превенирањето вклучувања на претприемачите во антиконкурентските практики, преку забраните на злоупотребите на доминантните позиции на пазарот во ЕЗ.
- 9.** Ако накусо го напуштиме светот на општите прописи и се свртиме кон индивидуалните акти, ќе видиме дека ЕСП-формулацијата *влијанија врз трговијата меѓу конкретни држави членки* ја толкува како *претпоставувања/ претпоставки, со доволни дози на сигурности, врз основи на зборови од објективни и од субјективни факти, дека конкретни договори или договорени практики, директно или индиректно, фактички или потенцијално со желби тоа и да се случува.*³⁷¹ ЕСП не бара фактички влијанија, дозволува и само можности такво нешто да се случува. Или, поинаку изложено, влијанијата врз меѓудржавните трговии би морало да бидат такви да ги оневозможуваат создавањата или напредувањата на заедничкиот пазар или да влијаат врз конкурентските структури на пазарот, без потреби од докажувања какви било антикомпетитивни ефекти или повреди на потрошувачите.
- 10.** Ваквите заклучоци произлегуваат од ставот на ЕСП во еден многу познат случај во кој било покренато прашањето за квантитативните/количинските ограничувања на увозите и е познат според називот под кој е заведен – *Дашонвил формула*. Имено, пресудата била изречена во постапката *Дашонвил*

370 Чл. 81 од ДЕЗ, односно чл. 101 одДФЕУ; чл. 82 од ДЕЗ, односно чл. 82 одДФЕУ.

371 Види ги, на пример, еден од бројните случаи, *FEDETAB*, ЕСЈ Oct.29,1980, 1980 ECR 3125, 3274-3275 чија содржина е достапна на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61980CJOO>

Dassonville,³⁷² именувана според имињата на роднините-трговци, кои во Франција уредно набавиле пратка со шкотско виски што било во слободен промет и го увезле во Белгија, без службен документ за сертификација, кој го барало белгиското право, што се обезбедувал многу потешко кога увозот не се вршел директно од земјата на производство. Против нив била покрената постапка поради незаконски увоз, во која надлежниот белгиски суд поднел барање за претходна постапка до ЕСП. Во него едно од поставените прашања било *дали одредба на национално право која забранувала увоз на стока со ознака на потеклото, без службена потврда од државата-увозник, била мерка со исто дејство како и количинското ограничување предвидено со чл. 30*. Логично, затоа што постоела разлика во практичните толкувања на изразот *може да влијае врз трговијата на државите членки*, употребен како што видовме во три норми од ДЕЗ. Кога ги интерпретирал чл. 81, 82 ЕСП барал *значително влијание*,³⁷³ а кога го толкувал чл. 30 не инсистирал на тоа. Наодот на ЕСП бил фактот дека издавањето сертификат за веродостојност на производи, кога тие не се увезуваат директно од земјата на потеклото, било многу потешко/многу отежнато/комплицирано отколку кога се внесуваат од трета држава со поднесување барање за издавање сертификат, што му го давало квалификативот *мерка со квантитативно ограничување/мерка што го ограничува количеството на увозот во земјата која не ја пропишува*. Таквите ситуации водат кон неферски конкуренции, односно кон неправични тргови.

11. Инаку, резонот на ЕСП бил дека попречувањата што произлегуваат од диспаритетите меѓу националните правила кои ги регулираат конкуренциите мора да бидат прифаќани, доколку се применливи во однос на домашните и на увезените производи, без оглед на тоа што може да биде оправдано како неопходно поради надминувања барања кои, меѓу другото, се поврзани со заштита на потрошувачите и со фер тргови. Но, за да бидат дозволиви, мора да бидат пропорционални со поставените цели кои не може да бидат достигнувани со мерки кои помалку би ги ограничувале трговиите во ЕЗ. Соодветните национални норми за нефер конкуренции морало да бидат применувани без дискриминации и кон домашните и кон производите од странство. Тоа морало да биде оправдувано како неопходно заради заштита на потрошувачите и заради ферските тргови. Меѓутоа, во овој случај ЕСП констатирал дека определени национални норми/акти, и покрај тоа што се применувале подеднакво и за домашни и за странски производи, сепак, можело да ги ограничуваат/лимитираат шансите за продажби/на пазарот и да ги ограничуваат обемите на увозите, што ги доведувале во прашања слободите

372 *Dassonville Case*, ECJ July 11, 1974, 1974 ECR 837, 852, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61974CJ00>

373 *Volk/Verzqেকে Case*; ECJ July 9, 1969, 1969 ECR 295, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61969CJ00>

на движењата на стоките.³⁷⁴

12. Од почетоците на Правото за конкуренцијата, ЕЗ недвосмислено обрнувала внимание на фактот дека ексклузивните дистрибутери, за кои снабдувачите се согласувале да снабдуваат само определени подрачја, се во спротивност со чл. 81, со исклучок, кога немаат намери да пружаат апсолутни заштити на ексклузивните територии.³⁷⁵ Следствено, во случајов, ЕСП донел пресуда дека *договорите за исклучиви/ексклузивни дистрибуции на стоки се забранети со чл. 81, кога тие фактички или правно ги отежнуваат увозите од други држави во заштитените територии од лица различни од ексклузивните дистрибутери*. Ете како во оваа постапка ЕСП се справил со акционерските друштва *Fourcroy* и *Breival*, кои биле ексклузивни увозници на *Jonnie Walker* и *Vat 69* во Белгија и тврделе дека *незаконските увози* на овие пијалаци од страна на *Dassonville* им нанеле материјални штети, поради што барале обештетувања/отштети кои, за жал, не ги добиле.
13. Очигледно, забраните на техничките и на физичките препреки биле главните инструменти кои ги спречувале владите да донесуваат закони кои ги ограничувале трговиите. Владите не смееле, ниту смеат да наметнуваат даноци врз увезени производи.³⁷⁶ Тие не смееле/смеат да ги охрабруваат потрошувачите преку реклами/пропагандни слогани кои гласеле *купувајте домашни производи*. Тие не смеат да ги задржуваат производите на границите заради инспекции. Дури, тие не смеат да оневозможуваат пристапи на внатрешните пазари на стоки произведени според поинакви традиции на други држави членки. Последнава обврска произлегла од чл. 30 од ДЕЗ, од кој била и извлечена и внесена во јуриспруденцијата на ЕСП преку познатиот принцип *Cassis*.
14. Во првиот случај, германските власти не забранувале увози, но не одобрувале продажби (значи, забранувале пристапи до германскиот пазар) на ликери од Франција, во кои овие пијалаци можеле да содржат меѓу 15 и 20 % алкохол, затоа што германскиот закон барал 32 % алкохол во сите ликери, независно во која држава членка биле произведени. Значи, од чисто технички причини, различни начини на произведувања на, во суштина, исти производи со идентични имиња, германското правило наметнувало дискриминации. Во вториот случај, предмети на забрани биле увози на германскиот пазар на пива што се произведувале во други држави, на начини што се разликувале од оној во СРГ, а подразбирале внесувања адитиви или сладови од, во Германија

374 Чл. 31 од ДЕЗ, односно чл. 37 од ДФЕУ.

375 На пример, *DRU/Blondel, D.Comm Case*, July 8, 1965, 1965 OJ 37, е достапна на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61965CJ0037>

376 Чл. 9 од ДЕЗ, укинат со ДФЕУ.

забранети за употреби за такви намени, житни растенија – оризи, пченки и сираки.³⁷⁷ И во двата случаја, до попречувања на меѓудржавните трговии доведувале чисто технички причини, внесени во закон – различни начини на произведувања на, во суштина, исти производи со идентични имиња.

15. Германското правило не наметнувало дискриминации. Во два наврата ЕСП ја применил горецитираната *Dassonville* формула. Но, бидејќи таа се осврнувала само на дејствијата на преземените мерки, а не и на нивните форми/ облици во кои биле преземани, ЕСП морал да оди и подалеку. Во првиот случај, констатирал дека *во случаи на непостоења правила на Заедницата за производство и за продажби на алкохоли... државите ги регулираат ваквите активности на сопственатите територии. Во случаи на разлики меѓу националните закони, рестрикциите на пазарот може да бидат прифатени само ако бидат оправдувани/оправдани како неопходни, во интереси на даночните политики, заштитите на јавните здравја, правичностите на комерцијалните трансакции и заштитите на потрошувачите.*
16. Одбраната се повикувала на чл. 36 од ДЕЗ дека законската норма била дел од германската борба со алкохолизмот, помалку алкохоли – помалку конзумирања. Судот ги применил барањата за пропорционалноста и, во случаи на дерогации, најмали можни ограничувања на трговиите. На таков начин тој го применил чл. 30 во област во која тој претходно имал мала примена и во која се сметало дека хармонизациите на националните законодавства неизбежно водат кон отстранувања на пречките во трговиите. Дострелот на ЕСП во овој случај е што го вовел принципот *заемно признавање*, кој е неизбежно поврзан со принципот *еквивалентност*.
17. Заклучокот е дека *штом конкретен производ е законски произведен и продаван во конкретна држава, макар и со примени на нејзини национални, локални, обичајни, традиционални начини/постапки, тој мора да биде во слободни продажби низ целата Заедница, освен во исклучителните ситуации за кои погоре станува збор.* Тоа значи дека нема повеќе примени на ваквите внатрешни правни правила како претпоставки за пристапи кон националните пазари. Обратните видови на постапувања би значеле протекционизми. Тој не го прифатил таквото тврдење во конкретниов случај:
- › прво, затоа што бројките на алкохолни пијалаци со високи проценти на алкохол на германскиот пазар биле огромни и
 - › второ, затоа што секогаш остануваат можности нивните проценти да бидат назначувани на етикетите.

377 *Commission v. Germany* Case 178/84 [1987] ECR 1227, [1988] I CMRL 780, е достапна на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61984CJ00178>

Заклучокот на ЕСП бил дека штом еден производ веќе е законски произведен во која било држава членка тој, во принцип, може да има пристап до пазарите на сите држави членки. Ограничувања на пристапите/дерогациите може да има само по исклучок/во исклучоци, во интереси:

- › или на јавните морали;
- › или на јавните здравја;
- › или и на двете.³⁷⁸

Зошто? Затоа што:

- › така се обезбедуваат процесите на економските интеграции;
- › така пазарите се отвораат/се отворени;
- › но и затоа што купувачите ги имаат последните зборови при изборите, не на производитите според државите на нивните потекла, туку според нивните квалитети.

18. Во вториот случај се, повеќе или помалку, истите проблеми – германските законски норми за чисти пива, значи само од слад од јачмен и без адитиви, што биле произведувани по вкусовите на Германците, теоретски не ставале рампи врз трговиите, но фактички тоа го правеле за сите други видови пива што биле произведувани по вкусови на кои било странски купувачи. Одбраната се повикувала на заштитите на потрошувачите, преку заштитите на нивните здравја (бидејќи адитивите на долги патеки се таложат во човековиот организам и предизвикуваат здравствени проблеми). Меѓутоа, ЕСП сметал дека овој аргумент би бил прифатлив/оправдан само за конкретни видови пива и конкретни адитиви доколку постојат сериозни докази дека се штетни. Оваа ситуација не била таква, поради што забраната не била оправдана. Не смее законодавството да кристализира навики на конзументите, преку протекционизми, кога се нема/не постојат други избори. Тоа мора да го прават исклучиво квалитетите на производите. Тие може да бидат почувствувани со преку употребувања, но и да бидат прочитани/исчитани од етикетите. Таквите постапувања се во согласност со принципите *пропорционалност* и *алтернативни решенија*.

19. Она што оваа одлука го направила (и што е нејзина мошне значајна доблест) не е забрана на актите на СРГ, туку на задолжителната/мандаторната природа на правилата – само чисти пива може да бидат продавани во СРГ, не е битно од која држава или само 32 % алкохолни ликери, ништо помалку од тоа, независно од каде доаѓаат. Изолационизмите и протекционизмите биле отстранети и доминирачките позиции на пазарите ги имале/уживале не ликерите или пивата туку потрошувачите, преку нивните убедувања што е подобро/поквалитетно/поздраво итн. за нив. Доколку таквиот однос по некое време би

³⁷⁸ Чл. 36 од ДЕЗ, односно чл. 42 од ДФЕУ.

покажал дека германските пијалаци не се трошат и понатаму повеќе отколку странските, таквиот тренд би бил показател за тоа дека ваквите прописи се донесувале за да ги заштитиуваат германските производители, а не германските потрошувачи. Затоа се значајни овие случаи – прво *Cassis*, потоа и *Commission v. Germany*, бидејќи ги ослободиле европските пазари за производи направени според традиционални/вообичаени практики во поодделните држави членки. Дискриминацијата/дискриминациите не (с)е претпоставки за примена на чл. 36, туку нејзините/нивните присуства ги ограничуваат можните оправдувања наведени во него. Во случаи на отсуства на дискриминации повеќе други оправдувања може да бидат искористени заради оправдувања на практиките.

1.6.4. Принципот на рамноправност – *argumetum a contrario* на недискриминација

1. Не случајно, забелешката за фундаменталните начела на Правото на ЕУ ја започнавме со базичните човекови права, од кои, најголемиот дел се релативни, меѓу другото, и поради нивната подложност на следниот мошне значаен принцип – *пропорционалноста*, која има смисла/намена да ги лимитира. Меѓутоа, под сосема логично оправдани причини – заради избегнувања кршења на друго основно човеково право на ниво на начело познато како принципот *еднаквост*. Не во површна смисла на истост/истоветност/унисоност, туку во смисла на релевантна правност/рамноправност и праведност. Имено, ЕСП правото на рамноправност/забраната на дискриминацијата го практикува како општо правно начело на недискриминација наметнувајќи им слобода на институциите на ЕЗ/ЕУ да не мораат секогаш идентично да се однесуваат кон секој субјект. Ги овластува сите институции не само *директно/очигледно*, туку и *индиректно/невидливо/прикриено/потешко уочливо* и законски/во согласност со правото/не противправно на негови некршења. Значи, главната поента е фундаменталноста на недискриминацијата на најгенерален начин, без оглед на начините на кои актите на примарното и на секундарното право регулираат релевантни човекови права на рамноправни нивоа.
2. Сепак, ЕСП не си дозволува да ги занемарува релевантните правни извори во однос на мошне живи права на:
 - › рамноправности меѓу производителите и купувачите, на пример, во земјоделството,³⁷⁹ растежи на цените на сточните храни по штети на купувачите, во интереси само на производителите;
 - › рамноправности меѓу половите за наградувања/исплати плати или додатоци, без разлики дали жените се глави на семејствата,³⁸⁰ за која и држава

379 *Bela-Mühle* Case 114/76, [1977] ECR 1211, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61976CJ00114>

380 *Sabbatini v. European Parliament* Case 20/71, [1972] ECR 345, е достапен на интернет-страницата: >

да станува збор; вклучително и рамноправности меѓу трансексуалните и стандардните лица, односно забрани за губења работни места и покрај информирања за отсуства поради операции поврзани со менувањата на полот;³⁸¹

- › рамноправности меѓу половите за исплатите на додатоците од државата на потеклото/на државјанството и врз основи на добивања туѓи државјанства, но само ако не се добиени под притисоци/несакано;³⁸²
- › рамноправности меѓу религиите и почитувањата на религиските празници при спроведувањата испити од страна на институциите со земања предвиди на различните празнични денови, само доколку се навреме информирани, не и доколку дополнително тие им бидат соопштувани, па се вознемируваат припадници на различни религии.³⁸³

1.6.5. Принципот на супсидијарност

1. Многу значајно, клучните општи принципи на Правото на ЕУ се вториот глобален аспект на неизбежните потреби од непрекинати/континуирани демократизации на ЕУ поврзани со дистрибуциите на надлежностите меѓу нивните целини и конституентните држави членки, бидејќи ЕУ може да ги практикува само оние надлежности што ѝ се изричито пренесени со јасни основачки договори. Токму поради тоа навистина е битен принципот на пропорционалност (да се потсетиме, ниту видот ниту содржината на конкретната активност преземена од ЕУ може да го надминува она што е неопходно за остварувања на целите дефинирани од државите членки по *Лисабон*), ама не помалку е важен и принципот супсидијарност (во областите во кои ЕУ нема ексклузивни надлежности, таа може да дејствува само ако целите на посакуваните активности државите членки не можат самите да ги остваруваат, било на локални, било на национални, било на регионални нивоа, било доколку тие може многу подобро да бидат остварувани на европски нивоа).³⁸⁴
2. Од формулацијата на второто начело се гледа дека тоа се разликува не само од првото, туку и од сите други општи правни начела, бидејќи не било создадено од ЕСП преку/низ сопствените процедури, туку од државите членки преку следниве основачки/конститутивни акти:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61971CJOO20>

381 *P v. S & Cornmall Council*, Case C 13/94 ECR I-2143, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61994CJOO13>

382 *Airola v. Commission* Case 21/74 [1975] ECR 221, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61974CJOO21>

383 *Prais v. Council* Case 130/75 [1976] ECR 1589, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61975CJOO130>

384 Чл. 5 од ДЕУ.

- › чл. 5 од Договорот за ЕЗЈЧ;
 - › чл.130(р)(4) рedefиниран со ЕЕА во ограничена област на екологијата, за која е важна и неговата Преамбула;
 - › чл.3(б) од *Мастрихт* е поопширен и поисцрпен и ја презентира дефиницијата со која завршува претходната точка 1, меѓутоа далеку е од прецизен кои сè области ги покрива;
 - › чл.5(3) од ДЕУ и
 - › Протоколот бр. 2 за примена на принципите *супсидијарност* и *пропорционалност*.³⁸⁵
- 3.** Поимот *супсидијарност*, пак, е очевидно дека е извлечен од латинскиот поим со воен контекст *subsidium* – пружања видови помош; правни средства; правни заштити³⁸⁶ со второстепени, надредени важности. При тоа, централните власти имаат супсидијарни функции/надлежности за вршења функции кои не можат да бидат завршувани ниту побрзо/поефектно, на пониски нивоа. Значи, принципот има двовалентни карактери врз повеќе основи:
- › прво, *позитивна* – како охрабрувања на поголеми организации да им пружаат помош на помали кои имаат такви потреби, и *негативна*, како обесхрабрувања на асоцирања кон поголеми, субординирани заедници/здруженија доколку тоа го можат помали и субординирани организации;³⁸⁷
 - › второ, *национални тестирања/проверувања/оценувања/дејствувања на ЕУ се можни како дозволени само доколку не е можно да бидат во доволни мери извршувани од државите членки, ниту централно, ниту локално, преку ефикасни компаративни тестирања/проверувања/оценувања* – станува збор за принципот *кооперативен федерализам*;
 - › трето, што се надоврзува на второто, дали комбинираниите тестирања значат дека ЕУ нема право да дејствува кога во *релативна смисла, е подобро да бидат допирани социјални проблеми, но членките сè уште можат да си ги остваруваат посакуваните резултати во апсолутни смисли* и
 - › *четврто*, во *тесни/стриктни* значења дали ЕУ мора да дејствува или во *пошироки* значења *како/да ама како* да се дејствува.
- 4.** Сите заедно водат кон заклучокот дека суштината на начелото на супсидијарноста се состои од заштити на државите членки од негативните/непотребните посегања од централата во Брисел. Што води кон петтата двостраност:
- › првата, од политичките перспективи, како *политички самозаштити на*

385 Consolidated version of the TFEU - PROTOCOLS - Protocol (No. 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, OJ C 115, 9.5.2008, стр.206-209, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC>

386 Romac A., Rječnik latinskih pravnih izraza - Vademecum iuridicum, Zagreb, Informator, стр.333.

387 Schütze R., исто, стр.43 и понатаму.

*федерализмите, на европските конституционализми*³⁸⁸, кои со Протоколот предвидуваат систем или вета како *тврди/хард уставни решенија* или на контроли/проверки/мониторирања како *меки/софт* уставни решенија за принципите на апликациите; имено, од сите ЕУ институции се очекуваат непрестани почитувања на принципите на супсидијарност и пропорционалност на начини што подразбираат доставувања на европските нацрт-правни акти до националните парламенти; станува збор за механизмот на рани предупредувања – конкретен национален парламент (или негов дом), во рок од 8 недели од датумот на доставувањето на конкретен нацрт-законодавен акт, доставува до претседателите на ЕП, до ЕК и до Советот образложено мислење зошто конкретниот нацрт-акт не е во согласност со принципот на супсидијарност; ако третина од националните парламенти тоа го бараат, конкретниот нацрт-акт мора да биде ревидиран; за нацрт-актите од областа на зоната на СБП е доволно такви одлуки да донесе четвртина од вкупниот број национални парламенти; во државите кои имаат дводомни парламенти секој дом има по еден глас, а еднотомните парламенти имаат по два гласа³⁸⁹; често кога ЕК спроведува задолжителни мерки пропишани со основачки правни акти (било со креирања правни прописи, било со меѓународни договори), потоа се смета дека тие се во сферите на исклучивите надлежности на ЕЗ/ЕУ; следствено, супсидијарноста е применлива само кога ЕЗ/ЕУ усвојува нови правни акти во претходно непокриени области; и понатаму, дистрибуцијата на надлежностите на интеграциските структури мора да обрнуваат огромни вниманија за обемот и интензитетите на политичките активности за законодавните постапки на ЕК и за што поголемите внимателности на активностите на Советот, како и за правосудните постапки на ЕСП за прогласувања политички одлуки со кои се прекршуваат супсидијарностите како ништавни;

- втората, од двете судски перспективи, се неопходни анализи на консултации на ставовите на ЕСП што се однесуваат на имплицитните овластувања на ЕЗ/ЕУ за склучувања договори; бидејќи ЕСП е надлежен за донесувања судски пресуди врз основи на тужби заради утврдувања цели на преземените мерки/усвоени акти од ЕУ и констатирања дали подеднакви цели може да бидат постигнати од страна на нејзините држави членки; станува збор за комплицирани судски надлежности за не помалку комплицирани и општи и специјални/специфични цели поради што е битно ЕСП да утврдува дали државите можат да ги остваруваат/задоволуваат многу поуспешно/многу поквалитетно; обратно, ЕК и Советот се бранат со наведувања на причините кои бараат активности на ЕУ; во такви ситуации сè зависи од ЕСП:
- тој одлучува дали конкретни мерки се во исклучителни надлежности на ЕУ;

388 de Búrca G., *Reappraising Subsidiarity Significance after Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1999/07.

389 Чл. 1, 2, 3, 4 & 8 од Протоколот.

- › тој ги формулира нејзините цели и
- › тој заклучува дали нивните остварувања навистина се позависни од него,

сите по ред, едно чудо тешко мерливи или скроз немерливи, елементи што од ЕСП прави институција способна кога сака и колку сака да ги поддржува одлуките на европските институции; ете како ЕСП може да влијае врз делотворноста на начелото на супсидијарност со помош на сопствени политички носени правосудни одлуки.

5. Конечно, на ниво на ЕУ се лоцирани надлежностите пренесени врз неа од страна на државите членки со *Лисабон*. Значи, ЕУ не поседува инхерентни овластувања. Принципот пренесени надлежности гарантира дека ЕУ не може самостојно, самоволно да го проширува кругот на сопствените надлежности за сметки на надлежностите на државите членки. Сите други надлежности и понатаму остануваат на нивоа на државите членки. *Лисабон* предвидува и враќања на надлежностите пренесени врз ЕУ, повторно врз основа на државите членки. *Лисабон* разликува три вида надлежности:

- › исклучива/и (ексклузивна/и) надлежност/и на ЕУ;
- › поделена/и надлежност/и меѓу ЕУ и државите членки и
- › исклучива/и (ексклузивна/и) надлежност/и на државите членки.

6. Според *Лисабон*, ЕУ има ексклузивни надлежности во истите области во кои и претходно ги уживаше:

- › царинската унија;
- › воспоставувања правила за конкуренциите неопходни за функционирањата на внатрешниот пазар;
- › монетарната политика за членките што го користат еврото како правен тендер;
- › конзервациите на биолошките ресурси на морињата како делови од заедничката риболовна политика;
- › заедничката трговска политика;
- › склучувањата меѓународни спогодби во рамките на некој од законодавните акти на ЕУ или во контекстите на практикувањата на внатрешните надлежности или
- › кога постојат можности за влијанија врз заедничките правила или за промени на нивните опсези, без предвидувања нови ексклузивни овластувања.

7. Според *Лисабон*, поделените надлежности меѓу ЕУ и државите членки се практикуваат ако/кога тоа не го прави ЕУ, во сферата на:

- › внатрешниот пазар;
- › аспектите на социјалната политика;
- › економските, социјалните и територијалните кохезии;
- › земјоделството;

- › риболовот, освен конзервациите на биолошките ресурси на морето;
- › околината;
- › заштитите на потрошувачите;
- › транспортите;
- › трансевропските мрежи;
- › енергетиките;
- › зоната на слободата, безбедноста и правдата;
- › аспектите на јавните здравја;
- › истражувањата, технолошките развои и вселената;
- › развојните соработки и хуманитарните видови помош.

Новите области на надлежности, внесени со *Лисабон* се:

- › вселената и
- › енергетиките.

Кај последнава, отворени се можности за вистинска европска енергетска политика, преку дозволувања ЕУ со соодветно законодавство да ги:

- › хармонизира функционирањата на пазарот на енергиите;
- › обезбедува снабдувачите со енергии на ЕУ и
- › подобрува заштедите на енергиите и развојците на новите и обновливите видови енергии.

8. Според *Лисабон*, исклучивите надлежности на државите членки, со можност ЕУ да обезбедува поддршки или соработки во европските аспекти (со исклучувања на сите елементи на хармонизации), се протегаат врз:

- › заштитите и унапредувањата на здравствените заштити;
- › индустриите;
- › културите;
- › туризмите;
- › образованијата, професионалните обуки, младите и спортовите;
- › цивилните заштити и
- › административните соработки.

Новите области што ги предвидува *Лисабон* се:

- › цивилните заштити;
- › интелектуалните сопствености;
- › административните соработки и
- › спортовите.

ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗОВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Како е/дали е научно и практично одржливо/правилно да се поима правната суштина на Правото на ЕУ? Како може или треба да се гледаат неговите клучни карактеристики? Во кои сè насоки се/би можеле да се движат вашите размислувачки/резонирачки/логицирачки итн. правци?
2. Кое е/како е тоа примарно право? Зошто токму вакво, а не, можеби, поинакво именување? Постојат ли/се употребуваат ли и поинакви поими, изрази/одредници/референции итн.?
3. Кои се/како изгледаат видовите на законодавните процедури од гледните точки на правните извори на примарното право? Дали се или не и зошто се или не релевантни? И како се или не релевантни?
4. Кои се изворите на секундарното право? Какви се нивните дејства? Постојат ли и поинакви извори од оние на Правото на ЕУ – доколку не постојат, зошто? Односно, доколку постојат, во каков/какви облик/облици? Односно, ако со некакви/какви било последици како какви е правилно да бидат примани/доживувани и ставани во коректни и соодветни функции?
5. Кои се легислативните/легилациските постапки за секундарното право? Од каде извираат? Кон каде се насочуваат/течат?
6. Дали постојат дополнителни извори на секундарни извори на Правото на ЕУ? Ако постојат – какви/кои се /во кој/кои сегмент/и на правото? Ако не егзистираат, имате ли разумно/мудро објаснување зошто?
7. Што значи поимот *начело* и дали е контрапункт или е синоним со поимот *принцип*? Постои ли таков/постојат ли такви поимно-категоријален/ни апарат/и? Како ги објаснувате позитивните, а како негативните одговори на вака поставените прашања?
8. Ја имате ли во сопствените глави таа толку многу често нагласувана и уште почесто драстично кршена, а толку многу тешка сфера на човековата димензија?
9. Дали сте во состојба на наведете барем неколку/или колку човекови права? Имате ли во сопствените интелектуални величини редоследи на нивни подредувања? Доколку имате/гледате/читате, ве молам објаснете како, односно доколку сметате дека од нив немате никакви потреби/дека немаат респектабилна релевантност, како изгледаат вашите ојаснувања?
10. Дали, можеби, *Лисабон* е, не само географската, туку и конституциската локација за човековите слободи и права? Доколку последново не е вистина, дали се запрашувате зошто авториве на оваа книга ве изневеруваат/аме? Доколку е вистина дали, воопшто, се практикува, дали се животвори, и како и во колкава мера?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, искреирајте по една приказна поразлична од сечија друга поврзана со барем три аспекти на примарното Право на ЕУ!
2. Ве молиме, ставете во по една конструкција, поинаква од сечија друга, минимум три карактеристики на секундарното Право на ЕУ!
3. Ве молиме, одберете си по еден принцип што си го доживувате како најприемчив и опишете накуса ситуација во која токму на него, а не на некој друг, би се повикале!
4. Ве молиме, осветлете си го сопствениот врв на Килиманџарскиот врв на човековите слободи и права и искреирајте си по една интересна приказка со која секое вистински очовечено човеково суштество би можеле несомнено да го импресионирате!
5. Ве молиме, доловете им на сите куси описи на ликови кои се уживачи на многубројни и на разновидни слободи и права и со примени на кои/какви маневри; на ликови кои се најголеми објекти на кршења и на многубројни и на разновидни слободи и права – зошто и како; и на средносни варијанти/модалитети меѓу нив – на кој/каков начин се тие и научнички/проучувачки и животно релевантни?!



6

Поглавје 6

1. Јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата на Европската Унија како извор на секундарното право

1.1. Релевантноста на судската практика на Судот во Луксембург

1. Погоре видовме дека ЕСП е институција која од почетоците на трите заедници до денес беше/е надлежна за толкувања и за применувања на правните извори.³⁹⁰ Бидејќи како примарното така и секундарното право секогаш биле/се и непрецизни, не докрај јасни, не комплетно/комплексно заокружени, често, во голема мера противречни/неконсеквентни/недоследни, ЕСП мора/л во огромни мери да придонесува за надградби на правниот корпус на ЕЗ/ЕУ. Сите можни толкувачки/интерпретирачки методи ги користел/и во различни видови на правосудни постапки и во специфични постапки за претходни одлучувања – прелиминарни пресудувања заради:
 - › континуирани развивања на постојниот, специфичен европски правен систем;
 - › редовни надополнувања/пополнувања на постојните правни празнини кои воопшто не биле/не се малубројни;
 - › сериозни конституционализирања на основачките договори/примарните правни акти.
2. Правниот систем на ЕЗ/ЕУ никогаш нема/л формален систем на преседани, според урнекот на англосаксонското право, меѓутоа, неформално, ЕСП има/л често можности да надминува претходни/постари пресуди поради практикувања конзистентности во интереси на соработки меѓу пресудите на ЕСП и националните судови.³⁹¹
3. Релевантностите на судската практика се огромни и постојано растат, благодарение на влијанијата на пишаните и на напишаните права, во однос на кои веќе се изложени определени случаи/пресуди во рамките на претходното поглавје.
4. Суските значења се извонредни и поради не ретките противречности поради применувањата идентични општи принципи, за кои претходно станува збор

³⁹⁰ Чл. 19 од ДЕУ.

³⁹¹ Види *Costa v. ENEL* Case 6/64, [1964] ECT 585, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61964CJ006>

подетално во претходното поглавје:

- › случаите за ООН;
- › случаите за суштините на правдата и
- › случаите на трансакциите.

5. Многу е значајно и правното дејство на договорите склучени меѓу нашата држава и ЕЗ и државите членки на ЕУ, на пример, ССА (објаснет во претходното поглавје).

6. Повеќето различни приоди кон мошне широките, особено комплексните и, истовремено, комплицираните материи, неизбежно нè водат до јуриспруденцијата³⁹² на ЕСП. Станува збор за долгогодишна и исклучително богата судска практика, која резултира во волуменозен број на страници на одлуки/пресуди и во хард и во електронски верзии. Меѓутоа, како што обично бидува, само дел од мноштвото судски случаи се вистински пресвртни точки, со пресудни влијанија врз развитоците на Правото на заедниците/ЕУ, но и врз продлабочувањата и интензивирањата на процесите на големите европски интегрирања. Се разбира, и нивниот број е значителен, поради што не можеме да си го дозволиме луксузот да се осврнеме на секој поединечно. Сепак, и низ елаборацијата на само неколку, групирани врз два-три стабилни критериуми, можно е да се постигне погоре поставената цел. Одиме редоследно, пред сè, и над сè, се занимаваме со односите меѓу меѓународното и внатрешните права, генерално, како увертири во релациите меѓу националните права на државите членки на ЕУ и правото на ЕУ. За да стигнеме до резонирањата на ЕСП во врска со сопствените активности во насоки на:

- › дополнувања;
- › коригирања;
- › надградувања;
- › збогатувања;
- › осовременувања итн.

на:

- › строгостите;
- › ограничувачките природи;
- › сиромашностите;
- › општостите;
- › нејасностите,
- › непрецизностите итн. на основачките акти на заедниците,
- › заради овозможувања на интегративните процеси во интереси на заедништвото/ЕУ.

392 Во контекстот на овој труд поимот *јуриспруденција* се употребува не во значење на *правна наука*, туку во смисла на означување *судска практика* (се мисли на главните судски институции на ЕЕЗ/ЕЗ/ЕУ – судовите).

7. Ваквата стратегија неизбежно води до:
- › сега веќе не само практикуваните, туку и до доктринарните, суштествени начела – *директен ефект и супрематија* кои се веќе елаборирани во претходното поглавје;
 - › потоа, до некои од клучните видови постапки што ѝ се ставени во надлежност на луксембуршката институција – постапките по прејудииелните прашања плус постапките по тужби од државите членки од страна на ЕК или на други држави членки, како прашања на принудни примени на Правото на ЕУ и
 - › на крајот, до постапките во кои се допираат проблематиките на некоја од четирите големи слободи во Правото на ЕУ (едни од бастионите на правото за конкуренцијата) – во овој труд само на слободните движења на работниците и слободните движења на стоките.
8. Активноста на ЕСП е вселена од материја. Воопшто не се доведува во прашање нејзината импозантност, како на постојните членки на ЕУ така и на многу други држави, дури и како непроценливо искуство од други континенти. Можеме без кочници да мериме колкава игра тој има во однос на сите европски држави кои се во различни етапи на пристапувањето кон Брисел. За читателите на овој јазик е само сонувачко искуство како тоа може токму ЕСП, благодарение на Правото на ЕУ, да ни биде од корист на патот на што поповолно, полесно, побрзо, поплодносно итн. себевградување во тоталната европска креатура. Се разбира, функционирањето на европските инсајдери со своите аутсајдери, ја прави потребата од детални анализи на целокупниот европски правен систем ниту остварлива, ниту целосно разбирлива од страна на студентите почетници во нашиов социолошки контекст. Меѓутоа, несомнен факт е дека процесов на/ во нашава држава веќе прилично долго *тече* кон ЕУ многу тешко и многу бавно. Колку и да сме загрижени, сакаме да веруваме дека чудата од формулации ни го нагласуваат партнерскиот однос со ЕУ, во процесот на навистина посветената заедничка работа врз исполнување на претпоставките за финално членство.³⁹³
9. Да заклучиме, свесни сме дека подготовките на структурире на нашава држава преку макотрпните преговарачки рунди не прават од нас доволна надграденост (ниту теоретски, ниту практично) за детални освојувања на сето европско право преку *јавнувања* на неговите принудни примени, затоа што ниту оддалеку не сме држава – европска членка каква што, инаку, без никакви двоумења, што побрзо сакаме да станеме. Во согласност со овие факти, во него нема да навлегуваме во детали, напротив, ќе се задржиме многу кусо,

393 Во согласност со тезата на Кристофер Хоген, поранешен комесар за проширување на ЕУ, дека нејзиното проширување е морална обврска и стратегиска нужност, европски одговор на несреќната историја на минатиот век (Zaja M., *The Argument for Quick Enlargement: a View from Croatia*, во книгата на Arvanitopoulos C. - Botsiou K.&Lamers B. (eds.), *EU Integration...*, исто, стр. 81 и понатаму).

стиснато, стегнато, но многу средено, прецизно, јасно и разбирливо врз следниве, за нас многу корисни поенти:

- › принудните примени на правата регулирани со Правото на ЕУ од/во националните судови;
- › покренувањата прелиминарни судски постапки од страна на националните судови до ЕСП;
- › принудните поднесувања тужби против индивидуи;
- › принудните поднесувања тужби против држави членки;
- › принудните поднесувања тужби против акти на институциите со кои го кршат правото на ЕУ.

1.2. Односите меѓу правниот систем на Европската Унија и националните правни системи

1.2.1. Принудните примени на правата регулирани со правото на Европската Унија од/во националните судови на нејзините држави членки

1. Малку погоре ја извлековме една од основните констатации за Правото на ЕУ – неговото директно дејство, во рамките на внатрешните/домашните/ националните правни системи на многубројните држави членки. Всушност, сета логика на Правото на ЕУ се осмислените/замислените, подготвените, дизајнираните, пропишаните, загарантираните, почитуваните, практикуваните, применуваните итн. постапувања/однесувања токму во интересите на главните моторни сили на континентот, односно на планетава во целина – човечноста, очовеченоста, правно постулираната и оправданата личност на човековата природа, на планетарниот хабитус. Од таму, па сè понатаму, сосема е јасно зошто секојдневните, доследните и правилните применувања на правото на ЕУ можат и мора да ги вршат сите надлежни правосудни органи во сите држави/ различните видови на надлежни национални судови.
2. Заклучувајќи од спротивност, не смее да има никакви оправдувања на непочитувањата на владеешката на правата, затоа што таквите постапки/акти само водат кон кршења на постојните права, односно ги кршат основните и сите други и слободи и човекови права. Фактички, таквите права истекуваат од/произлегуваат од/можат да бидат корисни благодарение на нивните директни правни дејства.
3. Никогаш и никаде не смеат да се вршат никакви дискриминации меѓу тужбите поднесувани врз основи на Правото на ЕУ и оние врз бази на сите други компаративни права.³⁹⁴ Ниту се бараат/не функционираат/не егзистираат на неправилни, на неправедни начини. Значи, ништо специфично не се бара

³⁹⁴ На пример, *Comet BV v. Produktshop voor Siergewassen (Comet)* Case 45/76 [1976] ECR 2043, 1977], е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61976CJ0045>

по силите на директните дејства – ниту посебните/типичните/специфичните судови, ниту посебните/карактеристичните различни видови на судските/правосудните постапки, ниту конкретните/својствените/нормалните видови на правните лекови. При што:

- › пристапите до правните лекови никако, никогаш и никаде не смеат да бидат претешко остварливи и така да водат кон кршења на Правото на ЕУ;
- › сите мора да бидат ефикасни и ефективни и
- › подеднакво рамноправни за сите случаи на повреди на националните права, со исклучоци на штетите што ги вршат сите држави членки кон која/кои било друга/и членка/и.³⁹⁵

1.2.2. Покренувања прелиминарни судски постапки од страна на националните судови на државите членки до Европскиот суд на правдата

1. Ако добро се сеќаваме, во некои од своите случаи (изложени под потточките 1.7.1 и 1.7.3) ЕСП при нивните образложувања го употребувал стручниот израз *прелиминарна судска постапка*, но попрецизно дури сега објаснуваме дека се практикуваат кога конкретни национални судови или трибунали (име/наслов, не суштинска разлика) се институционални механизми на дијалози меѓу ЕСП и националните судови³⁹⁶ заради постигнувања на следниве главни цели:
 - › прво, помагања на националните судови со пружања видови помош околу толкувањата/интерпретирањата на специфичното/карактеристичното право на ЕУ;
 - › второ, конституирањата дополнителни механизми на врвовите на поништувањата на конкретните европски правни акти,³⁹⁷ поради *ex post verificatio* на усогласеностите на актите на институциите на ЕУ со актите на примарното право (договорите и општите правни начела);
 - › трето, креирајќи им врски на ЕУ со државите членки и овозможувајќи им на државите членки што подлабоки, пошироки, подоследни и попрецизни запознавања со нивните; при тоа ЕСП, од една страна, развива униформни применувања/спроведувања/практикувања на правото низ целата територија на ЕУ (како внатрешно, во рамките на богатата, сложена државна творба) и, од друга страна, ЕСП е креатор на ново право, тој го збогатува/надополнува/разгранува постојниот правен поредок за континуирано да доживува неопходен растеж.

395 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal (San Giorio case)* (Case 199/82) [1983] ECR 3595 [1985], е достапен на интернет-страницата: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJO06](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61982CJO0199;Francovich & Bonifaci v. Italy (Cases C-6 & 9/90)[1991] ECR I-5357 [1993], е достапен на интернет-страниците: <a href=) & <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61990CJO09>

396 Чл. 267 од ДФЕУ.

397 Чл. 263 од ДФЕУ.

2. ЕСП нема овластувања за принудни спроведувања/извршувања на Правото на ЕУ. Тој мора да се потпира врз овластувањата на домашните судови, кои, како органи на судските власти, се задолжени да ги применуваат договорите на заедниците/ЕЗ/ЕУ. Кога една држава членка повредува правило/а на правото на ЕУ, која било друга држава членка³⁹⁸ или ЕК³⁹⁹ може да ја гони поради тоа, односно да поднесува тужби до ЕСП. Во досегашнава работа на Судот имало огромен број вакви постапки. Сепак, во практиката, највообичаена постапка е кој било национален суд или трибунал да бара *претходни судења/одлучувања* (т.н. *претходни постапки*) за прашања од областите на Правото на ЕУ кои се отворани/поставувани во домашни постапки:
- › било прашања на толкувања на договорите;
 - › било за валидности на акти на институциите на ЕЗ или на ЕЦБ;
 - › било заради толкувања на статuti на тела воспоставени/основани/формиран од Советот.⁴⁰⁰
3. Има едно *трикче* во изразот *прејудициелни процедури*. Имено, поимот *претходни* никако не подразбира отсуства на конечности, ниту недостатоци на одлучувачки карактери. И овие постапки се заокружуваат со конечни одлуки. По нив, случаите се враќаат до конкретните национални судови кои мора да ги ефектуираат пресудите на ЕСП, практикувајќи ги средствата што им стојат на располагање, но избегнувајќи ги сите ограничувања на националните права кои не се во согласност со пресудите за претходните постапки на Судот во Луксембург. Инаку, ваквите пресуди може да се користат:
- › и во вообичаени парници меѓу приватни лица;
 - › и во постапки на судски ревизии.

При сево ова, не смее да се дозволува никоја држава членка, која верува дека некоја друга го повредила Правото на ЕУ, да се обидува него присилно да го спроведува со унилатерални/едностранни активности. Таквите акти/однесувања/чинења се противправни.⁴⁰¹

4. Дострелите на ваквиот вид постапки се многу големи, ги покриваат сите области од интереси:
- › со комплетни исклучувања на сферата на ЗНБП и

398 Чл. 227 од ДЕЗ, односно чл. 259 од ДФЕУ.

399 Чл. 226 од ДЕЗ, односно чл. 258 од ДФЕУ.

400 Чл. 234 од ДЕЗ, односно чл. 267 од ДФЕУ.

401 Токму затоа, во случај во кој британските власти верувале дека постоеле малтертирања животни во Шпанија, не смееле/немале право, односно постапиле противправно со тоа што ги забраниле нивните увози во ВБ/ОК, поради што била утврдена нивната одговорност за отштети на извозниците, види детално во *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ex p. Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* [1997] QB 139 (ECJ), е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61997CJ00>

- › само со извесни ограничувања на прашањата од областа на ПВР.
5. Правото на ЕУ не ја содржи доктрината *принудни/принудувачки преседани* каква што поседуваат правните системи во англосаксонските држави. Следствено, одлуките на ЕСП во прелиминарните постапки се, најпрецизно нагласено, правно задолжителни/обврзни само за секој конкретен национален суд кој се обратил до Судот во Луксембург/само кој тоа го побарал, и до другите судови во неговата конкретна домашна држава. Кусо акцентирање! Националните судови се носители на дискрециони надлежности дали, кога и зошто Правото на ЕУ им е неопходно. Но, да не забораваме дека според начелото *arte clair* на ЕУ *случаите кои, очевидно, се надоврзуваат на разумни очигледни интерпретирања, нема никакви потреби да бидат претходно доставувани и до ЕСП/во таквите случаи/ ситуации обраќањата до него се непотребни, бидејќи правните толкувања се или очигледни, или претходно обезбедени.*⁴⁰² Затоа, секогаш кога ЕСП констатира повреда на процеси во врска со до него поднесувани барања за противправни процедури ги отфрла како неприфатливи.
 6. Меѓутоа, одлуките/пресудите што ги донесува ЕСП во пропишани правни форми, толкувајќи го правото на Луксембург, уживаат и заслужни големи авторитети и огромни респекти како и оние во/на националните држави. Националните судови/судии/пресуди нив мора да ги познаваат и секогаш да ги имаат во вид. Доколку ЕСП утврди/л повреда/и на Правото на ЕУ, не смее одлуките на националите судови да бидат спротивни на неговите. И кога одлуки мора да носат финалните/највисоките судови/доколку нема повисоки од нив, тие мора да покренуваат претходни процедури пред ЕСП, за да ги сослушуваат и послушуваат неговите толкувања за конкретните законодавни одредби содржани во конкретните правни акти. Во спротивно, доколку не постапуваат така, таквите држави од централата во Брисел се повикуваат на внатре/интраевропски одговорности.
 7. Штом конкретен национален суд констатира дека конкретно прашање за правото на ЕУ мора да му биде поставено на ЕСП, тој до него мора да упати соодветно формулирана тужба. И сите национални судови секогаш мораат да го информираат ЕСП дека не постои повисок национален суд од него/нема надреден над него.⁴⁰³

402 *Lyckeskog* (Case 99/00 [2002] ECR I-4839, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61900CJ0099>

403 *CILFIT Srl and Lanificio de Cavardo SpA v. Ministry of Health*, (Case 283/81) [1982] ECR 3415, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61981CJ00283>

1.2.3. Принудни поднесувања тужби против државите членки поради кршења на правото на Европската Унија

1. Од погоре изложеното за специфичните карактеристики на Правото на ЕУ се очигледни мошне јасно дефинираните и, многу видливо, сериозните инсистирања на нивните објективни/недвосмислени остварувања/задоволувања, всушност, неговите цели/целите во комплетна смисла, поради кои правото мора беспрекорно да функционира. Не е помалку јасен ниту изразот *цели на ЕУ*, но тие се невозможни/непостојни доколку европската целина, практично, не ја овозможуваат многубројните и вариететните држави на европската копнена, водена и воздушна маса. Врз основа на таквите заклучоци:
 - › од татковците-основоположници до денес и
 - › од сите акти на примарното право/основачки/конститутивни акти *течат* разновидни обврски на државите членки – беспоговорно да се придржуваат кон целите и интересите на ЕУ, никогаш на нив да не забораваат, бидејќи без тоа нема Унија, ниту има европска, уште помалку, светска сила!⁴⁰⁴
2. Се разбира, задоволувањата/реализациите на целите дефинирани врз база на објективните интереси се едно, а нивните вистински случувања се нешто сосема друго. Целите се увид во и повик на перфекции. Меѓутоа, перфекциите, најчесто, не се апстрактни категории. Сите се свесни, дури и најлојалните и најпосветените дека се невозможни. Но, ваквиот факт никој не смее да му забранува да ги практикува, без исклучоци, своите стремежи кон врвните резултати. Затоа што само врвовите овозможуваат опстаноци и понатамошни развивања на најсовремениве европски (и сите други) општества. А животот е тежок/живеењата се измачувачки, дури и во развиениот и обединетиот дел од Европа. Во неговите *трчања* кон континуирани прогреси, многу почесто се случуваат активности кои им се директно спротивни на *хималајските цели*.
3. Токму тоа европските *founding fathers/основоположниците* многу добро го знаеле! Затоа што целесообразностите, всушност, носеле/носат кон океани од правни правила пресудни за сите/сечии човекови животи – читај!, за опстаноци и на сите држави членки! Сите нивни применувања воделе/водат кон напредоци. Сите нивни кршења – кон ретардации на системите, и покрај првобитните напредоци (само на едни за сметка на сите други). Евентуално, до *шепиче* народ во благосостојби и *море* од човештвото во маки и страдања. Ете зошто е толку многу важно секоја држава да е високоодговорна и да си ги исполнува сите сопствени обврски. Што ако/кога до нешто такво не доаѓа? Тогаш мора да бидат активирани сопствените механизми за спречувања/заштити/самозаштити на соодветните институции на ЕУ.

404 Чл. 4 од ДЕУ.

4. Имено, една од клучните за ваквата намена, како што видовме погоре, во претходните три поглавја за главните институции, е ЕК. Таа, меѓу мноштвото надлежности, има и овластувања да се впушта во активности на спроведувања истраги заради утврдувања дали постојат сосема сериозни/значајни/основани сомневања дека конкретни држави членки, најверојатно, прават конкретни повреди на конкретни правни акти.⁴⁰⁵ Со оглед на карактеристиките на ЕК, сосема се разбирливи и нејзините двовалентно обликувани постапки:
- › едната валенција се *административните ингеренции* кои течат низ три фази/или три дела на ваквата административна фаза, сеедно:
 - а)** првата – неформални истражувања дали, воопшто, има некакви повреди, а ако има какви било повреди и во која било мера и на која било начин од која точно држава/и;
 - б)** втората – неформални стази кои подразбираат писмени обраќања од ЕК до соодветни/конкретни држави, со барања од нив да добиваат соодветни ставови, во разумни временски периоди;
 - в)** третиот дел/третата фаза – финалните сегменти во кои ЕК подготвува и доставува до конкретни држави сопствени *разумни мислења* (зошто *мислења*? – бидејќи повредите на правото не биле решени, а зошто *разумни*? – бидејќи мора да бидат мудри, достоинствени, добронамерни и со почитувања кон секоја конкретна држава), па ЕК ја информира за можните следни активности кон кои таа ќе биде *ставана во погони/би била ставана во погони* доколку повредите на конкретните делови од правото не бидат решавани на териториите на сопствените држави; клучниот резултат од накусо презентираниот механизам/неговите погодности, е ноторниот факт дека најголемиот дел од сите поправки на грешките кон релевантните права се успешни благодарение на ваквите почетни/стартни/иницијативни процеси;
 - г)** втората валенција се правосудните/судските ингеренции – имено, ЕК поднесува тужби против конкретни држави, поради конкретни повреди на правото, до ЕСП кој потоа ги активира целокупните постапки кои се во неговите судски надлежности – сите по ред во интереси на толку моќниот принцип *владеења на правата*.⁴⁰⁶
5. Меѓутоа, не само ЕК! И секоја држава членка на ЕУ може да покренува постапки до ЕСП поради повреди на Правото на ЕУ било од друга држава, бидејќи секоја држава може да упатува и други држави да ги посетуваат и во внатрешноста импресивните судски објекти.⁴⁰⁷ Што се однесува до процедурата што може да ја преземаат државите членки, таа се состои од следниве две фази:
- › првото што државата го прави е обрнувања вниманија на ЕК поради

405 Чл. 258 од ДФЕУ.

406 Чл. 260 од ДФЕУ.

407 Чл. 259 од ДФЕУ.

конкретни противправности, за да ѝ бидат давани шанси таа, во рокови од три месеци, да упатува разумни мислења до проблематичните држави членки; настапите не се непријателски, ниту напаѓачки, туку обирни, со најдобри намери како полесно и поевтино да се надминуваат/поправаат прекршените права; конечно, во таквите случаи секоја од државите кои се упатуваат и кои мора многу добро да го познаваат Правото на ЕУ, може некогаш да бидат во вакви, неповолни ситуации; нивните состојби не се ужасни, обратно, дури се и поволни, затоа што им ги олеснуваат враќањата во поранешните состојби преку изнаоѓања начини за надминувања на прекршувањата на правото; сè што е пропишано е со намери да се претпоставуваат ненамерни скршнувања од правото; поради сето тоа и европската практика зборува дека ваквата процедура ниту е многу сакана, ниту многу користена (веројатно пријателски држави не сакаат да удираат врз пријателски држави), обратно токму поради тоа ретко се применува, поради сопствената непопуларност;

- › второ, дури и кога ваквите хумани односи не би биле искористувани/доколку не бидат, тогаш прва е соодветната држава членка која е овластена да ја покрене соодветната постапка поради другата/и држава/и⁴⁰⁸.

6. Да ја затвориме целокупнава приказна за соодветната судска процедура, по една од горенаведените алтернативи, две се и алтернативите на ЕСП, во случаи на судски утврдени повреди на правото/само во такви реални/фактички ситуации:

- › или решенија од виновните/кривите држави – веднаш;
- › или дополнителна тужба од ЕК до ЕСП поради изрекувања соодветни казни.

7. Посебен вид на судски случаи се оние во кои држави излегуваат во својства на пасивни легитимации, како страни на одбраните, по тужби поднесувани пред конкретни национални судови, во согласност со доктрината за *вертикални директни дејства*, кога тужителите поднесуваат тужбени барања за судски пресуди за отштети врз основа на начелото *државни штети*.

1.2.4. Принудни поднесувања тужби против институциите на Европската Унија поради прекршувања на правото на Европската Унија

1. Ако добро се сеќаваме на почетните делови од институционалната и правната приказна за специфичните заедници/ЕУ *ќе ни кликне* дека пред европскиот континент допрва веројатно би требало, или би морало, да претстојат уште поглазни творби до тронот на воодушевувачки вистинската федеративна градба, која, наводно, од сите, најискрено, се посакува. Тоа би

408 Чл. 260 од ДФЕУ.

значело комплетно измоделирани институционални државни структури со надлежности кои би морало да бидат плодносни како и во сите други високоразвиени, супермодерни држави:

- › законодавна институција, всушност, претставнички орган, не како во моментот – две институции; меѓутоа не ниту како еднодомен, туку како дводомен, бидејќи би станувало збор за сложена држава во која законодавната градба би морале да ја градат не само државите членки, туку и нивните граѓани;
- › извршна институција, всушност, влада како федеративен егзекутивен орган и
- › судска институција, всушност, систем од правосудни/судски органи.

2. Сите овие органи би морале да бидат носители на одвоени видови власти:

- › законодавна;
- › извршна и
- › судска,

кои во сите модерни држави ги карактеризираат системите на контроли и на рамнотежи (*checks and balances*). Нив, пак, ги регулира/би ги регулирало Правото на ЕУ. Тоа значи, она што мора да им поминува низ рацете на трите видови власти им кажува што тие мораат да работат, и како, и зошто, и колку од нивното почитување на правото зависат *тркалањата на монументалната европска турбина*. Затоа се толку многу битни контролирањата меѓу институциите на сите нивни акти поврзани со кршењата на правото. Затоа се толку важни оспорувањата на нивните функционирања.

3. Значи, подложни на контроли мора да бидат следниве актуелни институции:

- › Советот;
- › ЕК;
- › ЕП;
- › ЕС и
- › ЕЦБ.

4. Главната институција која мора да ги контролира законитостите, да ги проучува нивните почитувања на позитивното право, мора да биде институцијата која е носителка на судската власт – ЕСП, затоа што од него логички, разбирливо (без оглед на претпоставките на сите можни несигурности) се очекува, како независен и непристрасен, да не ја испушта од раце судската терезија како вага во функција на сите владеења на сите права.

5. Според ЕСП, е важно:

- › прво, кои акти се правни/законски акти, кои предизвикуваат правни дејства, со исклучувања на препораките и на мислењата⁴⁰⁹ и

409 Чл.263 и 288 од ДФЕУ.

- › второ, дали, колку и како се кршат таквите правни акти, за, на пример, во еден случај да заземе екстензивен став за преиспитувања на секој акт кој може да има правно дејство кое може да биде подложно на контроли/ преиспитувања⁴¹⁰.
6. Правните основи за покренувања постапки ЕСП може да ги заснова, на пример, врз:
- › нестручности, некомпетентности или недоволни компетентности;
 - › повреди/злоупотреби на службени положби;
 - › повреди на процедурални аспекти на правото или
 - › повреди на материјалното право.
7. Права или способности за покренувања тужби или за настапувања пред ЕСП имаат само носители на *locus standi*:
- › носители на правото на активна легитимација кои се привилегирани – сите држави членки; ЕП, ЕК и Советот;
 - › носители на правото на активна легитимација кои се полупривилегирани – Финансискиот суд, ЕЦБ и Комитетот на регионите и
 - › носители на правото на активна легитимација кои се тотално непривилегирани и како такви се најпроблематични – правни лица на кои се однесуваат конкретни акти, кои имаат директни и индивидуални дејства, односно дејства на директни правни акти.
8. Вообичаениот рок во кој ваквите субјекти имаат право да покренуваат тужби пред ЕСП е два месеца, а постапките се успешни секогаш кога конкретни правни акти се поништуваат.
9. Меѓутоа, поради фактот што статусот *locus standi* не мора да значи дека секогаш, во сите случаи, го поседуваат сите индивидуи, јуриспруденцијата на ЕСП има и случаи на нивни алтернативни однесувања:
- › или како прелиминарни/претходни судски постапки, кои имаат компликации/предизвикуваат тешкотии;
 - › или само како делови на други постапки, како средства за сопствени одбрани;⁴¹¹
 - › или во случаи на поднесувања тужби заради добивања отштети.⁴¹²

410 *Commission v. Council* (22/70) (ERTA case) [1971] ECR 263, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61970CJOO22>

411 Чл. 277 од ДФЕУ.

412 Чл. 340 од ДФЕУ.

1.2.5. Принудни поднесувања тужби против индивидуи поради кршења на правото на Европската Унија

1. Како најкорисен заклучок во ова потпоглавје во врска со односите меѓу многубројните правни системи во ЕУ, и поодделните и единствениот, сосема ни станува јасно дека токму поради тоа, сите заедно и секој поединечно, како носители на права и на обврски кои се правно регулирани не се ниту:
 - › само првите – државите членки;
 - › ниту само вторите – институциите на ЕУ.

Зошто? Затоа што, кога би биле само тие современиов глобален европски субјект би бил нецелосен, некомплетен и тотално невозможен, затоа што би ја немало суштинската животна енергија (*elan vita*), која сè храни и сè напојува и без која нема ништо, па ни ЕУ. Ете зошто, ниту Правото на Унијата не може да функционира без нив/без неа. Тоа не постои:

- › без физичките лица – луѓето како ни
 - › без правните/корпоративните лица – човековите продукти (корпорациите).
2. Следствено, секогаш кога индивидуа, физичка или корпоративна, прекршува дел од Правото на ЕУ се подразбира дека ја чека тужба поради сторената штета. Исто така, се подразбира пред надлежниот национален суд, благодарение на начелото за директното дејство на правото на ЕУ на територијата на државата во која тоа било/е прекршено, каков и да бил начинот на таквото повредување/противправно однесување. И, по кој знае кој пат, зошто е последново повторување толку важно? Затоа што поимите „правда“, „праведност“ и „правичност“, секој посебно и сите неизбежно поврзано, се навистина широки концепти, во смисли и на мудрости, и на умности, и на разумности, и на рационалности, и на моралности, и на еднаквости, и на религиозности, и на вистински очовечености/човечности/хуманости итн. ... до недоглед. Дополнително, и на правности, и на природноправности, односно на права, на природните права итн. Правдата мора да биде цел на сите рамноправни, правнички коректни/точни/правилни и математички прецизни администрирања со правото, во сите модерни држави, се подразбира, и во севкупната ЕУ! Такви мора да бидат круцијалните цели на сите држави, за навистина да бидат држави! Од грчките полиси на Аристотел, кого божествениот Платон го нарекувал *целата своја школа*, до денес. Сосема во согласност со античкогрчката константа: *чесно да се живее, никому да не му се нанесуваат штети и секому да му се пружа она што го заслужува*. Се разбира, соодветно со конкретни околности и со конкретни животни, всушност, преживувачки потреби, во релевантни, меѓусебно диверзитетни, социјални контексти на правосудни системи, за огромна жал, окарактеризирани, меѓу другото, и со бариери кои или отежнуваат (поблага варијанта) или до крајни граници

оневозможуваат (посурова варијанта) различни општествени категории на лица/групи, особено, најранливите да си ги практикуваат сопствените неспорни права (во смисли на политики и на практики/на секојдневните животи) на вистински можни и вистински слободни пристапи до правдата. За сите и за секого!!! За сите физички и за сите правни лица, без оглед на какви било нивни карактеристики, материјални благодати и социјални позиции!!! За сите луѓе и за сите институции, без оглед на нивните сили и на нивните моќи!!! Во сè и за сè!!! Со правилни почитувања, со правилни спроведувања и со правилни извршувања на правата. Сè заедно, во согласност со принципот *владеења со/на правата* (британски концепт) во насока на вистински *правни држави* (француски концепт).

3. Ете зошто овој толку силно поттикнувачки, толку многу широко и длабоко влијателен и толку далекусежно релевантен артефакт *владеења на/со/преку/благодарение на правата*, не е супериорен/врховен/конститутивен/уставен доколку правото не им е на сите ставено на располагања, доколку не е можно од сите да биде вклучувано во погони за да биде спроведувано! Ете зошто, меѓу другото, е и составен дел од корпусот од вкупно 33 поглавја околу кои секоја нова држава, значи и нашата, ќе мора да преговара со европските центри заради што е можно побрзо стапување во ЕУ! Ете зошто Поглавјето 23 – *Правосудството и темелните права*, произлезено од Вториот столб на ЕУ – *Правдата и внатрешните работи*, со **најзначајните елементи на демократијата и владеењето на правото заедно со** Поглавјето 24 – се клучот на севкупниот, очекувано тежок, макотрпен, противречен и, по правило, за многумина и за многу нешта *убиствен* процес на пристапување кон ЕУ! Затоа што наредува објективности, независности, непристрасности, праведности... итн. на судството како минимум стандарди, особено во постапките против државата/државните органи/државните власти! Затоа што, од една страна, толку е моќен а, од друга страна, толку е застрашувачки парадоксален. Сосема идентично како и концептот *поделби на властите*, врз кои, всушност, почиваат/се темелат владеењата на правата. Затоа што:
 - › нема права без политики;
 - › политички органи усвојуваат/донесуваат и менуваат права и
 - › политички институции конституираат и контролираат и правосудни персонални структури (и манипулираат со нив!) и алтернативни, различно фокусирани, неправосудни механизми.
4. И, уште еден парадокс! Претпристапните процеси кон ЕУ и подложностите под нејзиното право, толку многу инсистираат на што поголеми владеења на европското право на националните нивоа, но срамотно е дека фактите на зачленувања во неа не подразбираат гаранции/гарантирања на *титаникот* на владеења на правото, преку изградени комплетни механизми на

практикувања на пристапите до Правото на ЕУ и во нејзините рамки и на сите физички и на сите правни лица. И да повториме уште еднаш – како практики тој никогаш не достигнува нивоа на перфектности – тоа се нереалности, но како идеали никој не смее да си дозволува да ги доведува во прашање. Затоа, секој национален суд не само што може, туку и мора да смета на сопственото право на правна помош од страна на ЕСП, преку прелиминарна процедура, која е неопходна:

- › прво, за толкување само на Правото на ЕУ и
- › второ, за ценење на законитоста само на акт на надлежните институции на ЕУ.

5. Инаку, во правниот систем на ЕУ не постојат можности за поднесувања жалби што би можеле да бидат споредувани со моделите на уставни жалби на националните нивоа (на пример, во СРГ, но и во поранешните држави во рамките на СФРЈ, кои денес се членки на ЕУ, на пример, РСл и РХ, следствено, и во нашава држава, иако тоа сè уште не е).

6. Ниту, пак, директните правни заштити на поединците врз основа на правните системи на националните држави се нешто особено изразени. Обратно, почесто, се многу ретки. Токму затоа, остануваат огромните важности на прејудициелните постапки на одлучувањата во случаите на тешки правни прашања, заради толкувања и заради унапредувања на позитивното европско право.

1.3. Четири големи слободи во јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата

1. Имајќи ги предвид целите на големото европско, пред сè, економско, интегрирање за кое стана збор на почетокот, сосема логично е дека основачките договори на заедниците ги воспоставиле следниве четири големи слободи:

- › слободните движења на стоките;
- › слободните движења на лицата;
- › слободните движења на услугите и
- › слободните движења на капиталите.⁴¹³

Тие им забрануваат на државите членки да ги ограничуваат слободните движења на овие четири фактори за производство на територијата на заедниците/ЕУ. Исклучоци може да бидат само:

- › мошне прецизно и
- › многу тесно дефинирани околности.

⁴¹³ Чл.3&14 од ДЕЗ, односно чл. 8&26 од ДФЕУ.

Ослободувањата на овие четири сили од националните пранги на различните видови ограничувања биле неопходни за, воопшто, да можело да биде достигнувана суштинската цел:

- › огромниот, моќниот, силниот, здравиот европски пазар;
- › врз кој влијаат односите меѓу понудите и побарувачките и
- › врз кој доминираат различните видови ефикасности, а не вештачки поставените меѓународни граници.

2. Станува збор за многу тешка тема која бара многу големи познавања во сферата на економијата, за да може да биде правилно разбран и економскиот аспект на европските интеграции/интегрирања. Со оглед на студиите на кои им е наменет, осмислен и структуриран текст што го имате пред себе, потписниците на овие редовинамаат намерананиви да се задржуваат. Меѓутоа, не е во ред на оваа проблематика да не се осврнеме од аспект на областа која сите ја покриваме – Правото на ЕУ! Логичкото прашање кое се наметнува самото по себе е *дали е тоа изводливо во економската интеграција?* Следува, не помалку логичкиот одговор *се подразбира, бидејќи Правото на ЕУ треба да ја регулира/контролира/мониторира комплетната интегрирачка маса со сите нејзини потреби и интереси. Дали главните принципи на Правото на ЕУ, за кои стана збор под потточката 1.7.1, супрематијата и директниот ефект, се релевантни и во сферата на четирите слободи? Се подразбира! Во сите сфери на современиот општествен живот во Европа! Без тоа нема обединувања, без тоа нема креирања нова сложена држава од типот на континентална федерација. Конечно, на почитуваниот читател му обрнуваме внимание дека слободата на движење на стоките веќе е допрена во претходните точки, странично, преку различни судски случаи и преку елаборации на други теми, но сосема доволно за уважениот читател да го почувствува нејзиниот вкус. Продолжуваме со слободата на движењата лицата/работниците.*

1.3.1. Слободата на движењата на луѓето/на работниците

1. Слободата на движења на лицата (општо) и во тој контекст на работниците (посебно) значи зголемувања на улогата на некогашната Заедница надвор од сферата на стоките, врз оние кои нив ги создаваат – работниците.⁴¹⁴ Зошто? Затоа што не во крајна, туку во почетна линија, процесот на интегрирања е во интерес на луѓето. Тие имаат право да работат, да стапуваат во претприемништва/да основаат претпријатија и да пружаат услуги, сосема слободно поминувајќи ги државните/меѓународните граници, без царински контроли и без дискриминации врз основа на државјанства. Слободата на движења на работниците има и економски и социјални импликации. Се менувала низ декадите на постоењето и функционирањето, низ

414 Чл. 48-66 од ДЕЗ, односно чл. 54&чл. 56-81 од ДФЕУ.

континуираните унапредувања на интеграциите. На почетокот на неа се гледало само како на фактор за производства по логиката *луѓе - материјали - суровини*. Но, по воспоставувањето на европското граѓанство лицата се третираат многу посуптилно отколку само низ призмата на нивните економски вредности.

2. Кој ужива слобода на движење? Секој кој е државјанин на држава членка. Но, мора да се дефинира неговата економска положба. Тоа се прави преку воспоставувања разлики меѓу економски активните лица – вработените лица како работници,⁴¹⁵ самовработените лица⁴¹⁶ и давателите на услуги⁴¹⁷ (чиј положби претежно се регулирани со основачките договори) и економски неактивните лица – студентите, претходно вработените или самовработените лица и лицата кои не спаѓаат во ниту една од правно регулираните категории (статуси уредени со акти на секундарното право – со директиви или со правилници).
3. Поимот *работник* не бил дефиниран ниту во примарното ниту во секундарното законодавство, туку во практиката на ЕСП. Многу широко, со цел со него да бидат опфатени:
 - › не само оние кои тоа очигледно се – вработените лица,
 - › туку и многу други лица, на пример:
 - а) вработени лица кои ги изгубиле работните места, но се способни да наоѓаат нови;⁴¹⁸
 - б) лица со ограничени работни времиња, под услови да се од изворно економски природи, ниту номинални, ниту минимални;⁴¹⁹
 - б) лица што пружаат услуги, со ограничени работни времиња, заради доведувања на платите до минималното ниво/до минималните нивоа?⁴²⁰
 - г) дури и припадници на религиозни заедници кои стекнувале џепарлаци.⁴²¹
4. Внимание! Поимот *работник* не ги покрива работниците кои се дел од програмите за рехабилитации од дроги, кои се воспоставувани од владите⁴²²

415 Чл. 39-42 од ДЕЗ, односно чл. 45-48 од ДФЕУ.

416 Чл. 43-48 од ДЕЗ, односно чл. 49-54 од ДФЕУ.

417 Чл. 49-55 од ДЕЗ, односно чл. 56-62 од ДФЕУ.

418 *Hoekstra (née Unger) v. BBDA* Case 75/63 [1963], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61963CJ0075>

419 *Levin v. Staatssecretaris* Case 53/81 [1981], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61981CJ0053>

420 *Kemf v. Staatssecretaris* Case 139/85 [1985], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61985CJ0053>

421 *Steymann v. Staatssecretaris* Case 1996/87 [1987], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61987CJ0096>

422 *Bettray v. Staatssecretaris* Case 344/87 [1987], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61987CJ00344>

на државите членки. Од таквиот статус потоа произлегуваат:

- › правото на слободни движења низ териториите на државите домаќини;
- › правото на останувања во нив заради вработувања;
- › правото на прифаќања понуди за работи;
- › правото на вработувања под истите услови како и државјаните на државите домаќини;
- › правото на останувања во нив по вработувања (по пензионирања или по губење на работните способности).⁴²³.

Сево ова без дискриминации:⁴²⁴

- › и во социјалните
- › и во даночните сфери,

особено во однос на:

- › пристапите кон тренинзите за дополнителни обуки;
- › ставовите кон членствата во синдикатите или
- › ставовите кон домувањата,

кои повторно се регулирани со акти на секундарното законодавство.

5. Актите на правото на современа ЕУ ја забрануваат директната дискриминација. Јуриспруденцијата на ЕСП се движи пошироко, кон индиректни дискриминации. *Правилото за постоење разумна причина/правилото за оправданост*, односно околностите во кои национални мерки помалку дискриминираат отколку што попречуваат/ограничуваат/оиевозможуваат биле осветлени во случајот *Cassis*, но и во многу други. За волја на вистината, тоа било направено во контекстот на друга слобода – онаа на движење на стоките. Инаку, генерално опсервирано, ваквата логика ЕСП за прв пат ја изразил во контекстот на слободата на движењата на услугите.⁴²⁵

6. Во сферата на слободата на движење на работниците ЕСП ја проширил примената на ова правило преку карактеристичниот случај *Bosman/Босман*.⁴²⁶ Станува збор за постапка на странски фудбалер (значи, од аспект на општите правила за слободата на движењата и во нејзините рамки во прашање е процедура за правото на слободен пристап кон странски пазар на работник-мигрант). Тој имал склучено договор за играње во белгиски клуб, чија важност

423 Чл. 40 од ДЕЗ, односно чл. 46 од ДФЕУ.

424 Чл.12&чл. 39 од ДЕЗ, односно чл. 18&45 од ДФЕУ.

425 *Van Binsbergen Case 33/74* [1974] ECR 1299, текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61974CJ0033>; *Webb Case 279/80* [1980], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61980CJ00279>.

426 *Union Royal Belge des Societes de Football Association ASBL v. Bosman Case C-415/93* [1993], текстот на пресудата е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61993CJ00415>

истекувала на 30 јуни 1990 година. Според правилата на релевантните меѓународни спортски организации кои се преземале од националните сојузи, клубот имал обврска да му понуди нов договор на играчот. Тој имал право или да го прифати или да го одбие. Ако одбиел, влегувал во списокот на играчи кои од 1-31 мај биле предмет на т.н. *присилен трансфер* што можел да биде извршен без согласност од клубот, под услов новиот клуб на стариот да му плати т.н. *надоместок за тренинг*. На 1 јуни започнувал период на *слободен трансфер*, при што двата клуба и играчот се договарале за висината на надоместокот, кој доколку не би бил платен водел кон изрекување дисциплински мерки кон новиот клуб. Во случај на отсуство на трансфер, стариот клуб имал обврска на играчот да му понуди нов договор, под истите услови како претходниот. Во овој случај, во предвидениот период клубот му понудил нов договор, за една сезона, за четири пати пониска плата. Босман одбил и бил ставен на списокот за трансфер. Ниту еден клуб не прифатил принуден трансфер. Тој стапил во контакт со француски второлигашки клуб кој го вработил. Двата клуба потпишале договор за привремен трансфер од 6 месеци. Вториот клуб имал обврска да му плати договорен износ на првиот, по добивањето на сертификатот за трансфер, што овој не му го обезбедил. Против двата клуба Босман покренал постапка пред надлежниот белгиски суд и побарал привремена правна заштита:

- › наложувања на двата клуба да му плаќаат аванси, сè додека не најде нов работодавач и
- › забранувања да му попречуваат ново вработување.

За проблемот да биде уште поголем, во текот на постапката Босман склучил договори со два второлигаша, но тие биле предвремено раскинати.

7. Националниот суд во овој случај видел бојкот од страна на европските клубови кои можеле да го вработат Босман. Тој оправдано констатирал дека *примената на клаузулите за странски државјани навистина би можела да ја загрози кариерата на Босман, намалувајќи му ги можностите за вработувања во клубови на други држави членки и за учествувања на натпревари*. Националниот суд постапил мошне сериозно со својот напор за донесувања правилни одлуки во случаи на *сериозно загрозени/повредени права на работници-мигранти* и покренал постапка за прејудисиелно судење пред ЕСП.
8. Судот во Луксембург бил подготвен да го надмине нивото на забранувачките мерки кои индиректно ги привилегирале домашните, затоа што ги дискриминирале странските работници и да оди уште подалеку. Како и во претходните случаи, и во овој, ЕСП тврдел дека се забранети сите мерки кои ја лимитираат слободата на движењата на работниците мигранти, *дури и кога не се дискриминирачки врз основа на сопствените државјанства*. Имено,

транснационалниот систем за трансфер на фудбалери ЕСП го протолкувал/го сфатил/го видел како сериозна потешкотија/препрека на слободните движења, затоа што ги оневозможувал играчите да доаѓаат до работи во странски држави, иако држави членки. Ваквото резонирање било значајно затоа што од 60-тите години на минатиот век биле ограничени можностите за вработувања или настапувања на натпревари на играчи со странски државјанства. По одржаните преговори меѓу УЕФА и претседателот на ЕК на тогашната ЕЕЗ им била одобрена можноста на националните сојузи да го ограничуваат бројот на странските играчи *и тие ја играле оваа игра.*

9. Како треба да се гледа, во што мора да се бара вредноста на пресудата за Босман? Во тоа што ЕСП, меѓу другото, констатирал:
 - › прво, *противречности на правилата на спортските/фудбалските здруженија кои забранувале/оиевозможувале професионални играчи/фудбалери да бидат вработени во клубови во други држави членки без исплати на соодветни надоместоци за трансфери ... и*
 - › второ, *противречности на правилата на спортските/фудбалските здруженија кои предвидувале, занатпреварите кои тие ги организирале, да ангажираат само ограничен број фудбалери/странци од држави членки... со чл. 48 од ДЕЗ*, односно ЕСП утврдил повреда на одредба на примарното право – противправност, во отсуство на дискриминација, односно без да се изврши дискриминација; тоа е мошне значајно, бидејќи многумина сметале дека повреди на правото постојат само кога имало очигледни директни или индиректни дискриминации, а не и кога постојат *само оиевозможувања.*

10. Меѓутоа, ЕСП, сепак, не пропуштил да објасни дека рестриктивните мерки можело објективно да бидат оправдани само со потребите на јавните интереси. Според него, постоеле посебни/соодветни ситуации кога националните мерки што повеќе *ги оиевозможувале отколку што ги дискриминирале странците биле оправдани.* Се работи за мерки кои го прават помалку привлечно, потешко, покомплицирано итн. практикувањето на слободите кои се загарантирани со ДЕУ. За да бидат соодветни, мора да ги задоволуваат следниве критериуми:
 - › прво, примени на недискриминирачки начини;
 - › второ, оправданости со императивни услови во општи интереси;
 - › трето, соодветности на поставените цели и
 - › четврто, пропорционалности.

11. Да заклучиме, ЕСП има одиграно огромна улога во воспоставувањата заеднички правила и принципи за миграциите во рамките на тогашната Заедница, многу посостигнати од оние содржани во релевантните договорни одредби. Нивните интерпретирања, заедно со толкувањата на обемната секундарна легислатива на ЕЗ, од страна на ЕСП биле правени на начини што

континуирано воделе кон значителни унапредувања на индивидуалните права, во интерес на глобалната стратешка цел – што подлабоки и што пошироки пазарни интегрирања. Во оваа смисла, на ЕСП мора да *му се симне кана!!!*

1.3.2. Слободата на движењата на капиталите

1. На почетоците од овој учебник е констатирано дека основната цел на првата ЕЕЗ била создавање заеднички пазар, за што биле неопходни отстранувања на сите непотребни трговски бариери меѓу државите членки. Значи, меѓу другото, тие морале:
 - › прво, да ги укинат сите царински давачки/царински обврски⁴²⁷;
 - › второ, да не задржуваат, ниту да воведуваат какви било непотребни квантитативни ограничувања на трговиите во рамките на ЕЗ, денес ЕУ и
 - › трето, да гарантираат слободни движења на луѓето низ севкупната територија на ЕЗ/ЕУ.
2. Преземањата на овие активности воделе кон остварувања на целите на сите процеси на европските здружувања -- економските поврзувања. Меѓутоа, не случајно, ДЕЗ со право забележувал дека ваквите економски интегрирања, само преку преземања државни мерки, нема да бидат доволни за конечно инсталирање заеднички пазар/пазар на ЕЗ. Неопходни биле и бизнисите од секаков вид (на пример, од најмалите семејни, до мамутските мултилатерални корпорации). И, во секоја област на економијата, на сопствен начин да придонесат/и да не престануваат да придонесуваат кон оваа мошне корисна цел. Тоа значи секој од чинителите на, односно учесниците во, базично поврзаните меѓудржавни економии да придонесува кон одржувања здрави/фер конкуренции, а не кон нивни отежнувања, оневозможувања или спречувања.
3. Конкуренцијата во ЕУ е предмет на регулирања на правото за конкуренција/конкурентското право на ЕУ. Како такво, тоа се разликува од правото што ги уредува четирите големи слободи во правото на ЕУ, иако е неизбежно проткаено со нив. Имено, последново содржи норми за надминувања/забранувања/отстранувања на препреките што ги наметнуваат/воспоставуваат/произведуваат државите членки. Обратно, првото се занимава со контролирања/уредувања/санкционирања на трговските бариери што може да бидат воспоставени во рамките и преку трговските/комерцијалните активности.
4. Повторно, во генералната функција на проширувања, продлабочувања и интензивирања на процесите на маркантните европски економски интеграции.

427 Чл. 12 од ДЕЗ, односно чл. 18 од ДФЕУ.

Следствено, и во насока на најмалку следниве три специјални и специфични подфункции, кои се инструментални од аспектите на општите:

- › заштити на потрошувачите, кои значат поттикнувања што е можно пониски цени за што е реално подобри квалитети, во услови на што пошироки понуди/избори (позитивен аспект) и фиксни цени/фиксирања цени, широки оптоварувања итн. (негативен аспект);
- › ефикасности (особено на производствата), кои со себе повлекуваат потреби од забрани на монополите и
- › правичности (во смисла на здрави конкуренции, фамозните фер конкуренции, со други зборови, здрави пазари, кои, пошироко опсервирано, водат кон здрави економии, кон можности на растежи и на најмалите и на најголемите, поради што, повторно, наметнуваат нужности од санкционирања на монополските режими и на владините субвенции).

5. Следствено, клучните норми во правото за конкуренција/конпетии на ЕУ се:

- › забрани на склучувања антиконкурентски договори и/или водења договорени практики меѓу какви било носители на економски активности, кои може да влијаат врз меѓудржавните трговии.⁴²⁸ Творците на ДЕЕЗ сметале дека, на некој начин, федеративната структура на ЕЕЗ, дозволувала антиконкурентските активности со потесни/внатрешни/домашни/национални значења да им бидат оставани на справувања на државите членки и
- › превенирања вклучувања на претприемачите во антиконкурентските практики, преку забрани на злоупотребите на доминантните позиции на пазарот во ЕЗ.

6. Ако накусо го напуштиме светот на општите прописи и се свртиме кон индивидуалните акти, ќе видиме дека ЕСП формулацијата *влијанија врз трговиите меѓу конкретни држави членки* ги толкува како *претпоставувања/ претпоставки, со доволни дози на сигурности, врз основи на зборови од објективни и од субјективни факти, дека конкретни договори или договорени практики, директно или индиректно, фактички или потенцијално навистина и се случуваат.*⁴²⁹ ЕСП не барал фактички влијанија, дозволувал и само можности такви нешта да се случуваат. Или, поинаку изложено, влијанијата врз меѓудржавните трговии би морало да бидат такви да ги оневозможуваат создавањата или напредувањата на заедничкиот пазар, односно да влијаат врз конкурентските структури на пазарот, без потреби од докажувања какво било антикомпетитивно дејство или повреди на потрошувачите. Бидејќи веќе претходно се осврнавме на многу значајниот случај *Дашонвил*, во рамките на принципот на пропорционалност кој е поврзан и со оваа слобода за која

428 Чл. 81 од ДЕЗ, односно чл. 101 од ДФЕУ; чл. 82 од ДЕЗ, односно чл. 82 од ДФЕУ.

429 Види го, на пример, еден од бројните случаи, *FEDETAB*, ЕЦЈ Oct.29,1980, 1980 ECR 3125, 3274-3275, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61980CJO>

станува збор во рамките на оваа потточка, а и на случајот *Cassis*, а потоа и на случајот *Commission v. Germany*, на нив повторно не се повикуваме, туку ги покануваме сите почитувани читатели, според потребите, да им се навраќаат, бидејќи ги ослободиле европските пазари за производи направени според традиционални/вообичаени практики во поодделни држави членки.

1.3.3. Слободата на етаблирања и на пружања (на движења) на услугите

1. Како и сите претходни три големи слободи во Правото на ЕУ, така и последнава, поврзана со сите активности на пружања услуги подразбира вршења два вида услуги сфатени како економски активности:
 - › слобода на етаблирања врз перманентни основи и
 - › слобода на пружања услуги врз привремени основи, но со надоместоци.

Правото на слободни континуирани етаблирања овозможува перманентни/постојани/трајни/непрестани и стабилни/сигурни пружања услуги на сечија територија на која било држава членка. Таквото право им овозможува на/ги охрабрува/ги стимулира и физичките лица и правните лица – компаниите, да воспоставуваат агенции, гранки или подружници, под идентични услови како и нивните граѓани, во согласност со правните акти на државите во кои се случуваат давањата на услугите. Ограничувањата на процесите на пружања услуги во рамките на ЕУ се забранети за државјаните на државите членки кои се имаат етаблирано/воспоставено/основано/засновано во различни држави членки, како конечни корисници на пружаните услуги. Значи, лицата кои даваат услуги може привремено да ги пружаат во држави кои не им се нивни национални (иако сите се во составот на ЕУ) во кои такви услуги веќе се пружаат, но тоа мора да го прават под истите услови како и лицата кои се нивни државјани (без разлика, сите се, практично, европски државјани – Европејци), иако можеби родени во различни држави членки.

2. Како услуги се третираат:
 - › активностите со индустриски карактери;
 - › активностите со комерцијални карактери;
 - › активностите поврзани со различните видови занаети;
 - › активностите поврзани со различните видови професии,

но, како услуги не се третираат:

- › ниту различните видови транспорти/со различни транспортни средства;
- › ниту различните видови банкарства/преку банки и банкарски куќи;
- › ниту различните видови осигурувања/преку осигурителни компании.

3. Очевидно, реализациите на овој вид слобода која токму поради тоа е *една од четирите големи* се зависни од обврските за меѓусебните признавања на личните/персоналните едуцирања и напредувања во професиите меѓу државите членки. Бидејќи светот/Европа ги красат мноштво диверзитетни професии, правниот систем на ЕУ сите актуелни професии ги дели во два система:
- › првата група професии ги карактеризираат минимум обучувачки услови кои се јасно формулирани и соодветно применувани/почитувани во сите држави членки. Во оваа група се сместени:
 - а)** докторите/лекарите;
 - б)** медицинските сестри/техничари;
 - в)** заболкарите;
 - г)** ветеринарните оператори;
 - д)** фармацевтите и
 - ѓ)** архитектите кои во ЕУ се признати врз основа на автоматизми/автоматски.
 - › втората група професии ги карактеризираат отсуства на какви било посакувани регулативи/правни акти, всушност, минимум обучувачки услови за давања/пружања услуги во ЕУ. Секоја држава членка е овластена да си усвојува сопствени законодавства со кои би си ги регулирала статусите на овие групи професии, бидејќи тие не се автоматски признати во целата ЕУ. Конечно, доколку носители на професии регулирани на еден начин во една држава сакаат да пружаат услуги во други држави, признавањата на нивните професии мора да ги вршат државите на функционирањата, а не државите на обучувањата.
4. Инаку, правилата за слободните движења на услугите се однесуваат и на државјаните на трети држави/членки на ЕУ под следниве услови:
- › давања/пружања услуги во ЕУ и
 - › етаблираности во ЕУ.
5. Примарното право ги гарантира слободните пружања услуги, но ЕСП во сопствената практика има констатирано дека постојното примарно право⁴³⁰ гарантира и слобода на примања услуги и слобода на пружања услуги (принципот *двонасочност, меѓусебност, заемност* и од и до/кон, и *пружања/давања и примања/добивања*), на пример:
- › туристите;
 - › лицата кои трагаат по, бараат, сакаат различни медицински третмани;
 - › лицата кои мораат да патуваат поради бизниси или
 - › лицата/студентите кои мораат да патуваат поради учења/образувања/студирања итн.
- во други или туѓи држави.

430 Чл. 56 од ДФЕУ.

6. Несомнено е дека и оваа материја многу интересна, многу корисна, секојдневно исклучително жива, поради што и компатибилната јуриспруденција е многу сочна. Низ сиот претходен текст изнесовме многу судски примери, нема да претеруваме со многубројни и во рамките на овој поднаслов, меѓутоа нема да останеме без, барем, најмалку два, поврзани со кршења на слободата на давања услуги. На пример, интересниот случај на избегнување на РГ да си ги исполни своите обврски преку вршења рестрикции врз пружање услуга – лизинг или рентање возило на сопствен/грчки државјанин со наплаќање даночна такса според сопственото право, на сопствената територија, без да знае колкава ќе биде/би била должината на рентањето или траењето на користењето на возилото што тој ќе требал/би требал да го земе на лизинг или на рента на територијата на државата на која компанијата што ја пружала услугата била етаблирана. Ете како било направено сериозно кршење на Правото на ЕУ.⁴³¹
7. До ЕСП стигнала постапка од ЕК, против хеленската држава членка (значи, не станува збор за постапка по прејудисициелно прашање) и констатирал дека *релевантното грчко законодавство било такво што можело да ги обесхрабрува/оневозможува грчките резиденти да земаат под лизинг или рента во држави во кои нивни даватели на вакви услуги биле основани, кои поради тоа би морале да плаќаат многу поскапо*. ЕСП констатирал и повреда на начелото на пропорционалност.⁴³²
8. Или, следниов случај, поврзан со квалификуван белгиски стоматолог кој, во периодот од 2003 до 2014, ги рекламирал своите стоматолошки услуги и пред домашни државјани и пред странци преку билборди пред сопствената ординација, на веб-страници и локални весници. Тој бил тужен од националното стоматолошко здружение кое се повикувало на белгиското право кое апсолутно/целосно забранувало рекламирања и на очни и на стоматолошки услуги. Постапката била покрената пред надлежниот суд во Брисел, кој, пак, за прелиминарна правна помош се обратил кон ЕСП, кој, од една страна, констатирал дека *белгиските законски одредби биле во согласност со одредбите на секундарното право кои не ги доведувале во прашања националните одредби кои ги регулирале здравствените и безбедносните аспекти на*

431 Чл. 56-62 од ДФЕУ.

432 *European Commission v. Hellenic Republic* Case - 66/15, ECJ January 14, 2018, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61915CJ0066> меѓутоа, како што честопати прави, ЕСП се повикал и на други претходни случаи, на пример, види *Cura Anlagen GmbH v. Auto Service Leasing GmbH* Case - 451/99 ECJ March 21 2002, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61999CJ00451> & *g. M. van de Coevering v. Hoofd van het District Douane Roermond van de rijksbelastingdienst* Case -242/05 ECJ June 27 2006, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61905CJ00242> & *M. Ilhan v. Staatssecretaris van Financiën* Case -42/08 ECJ May 22 2008, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX&3A61908CJ0042>

здравствените производи, ниту релевантните одредби кои ги регулирале професиите.⁴³³ Меѓутоа, тој нагласил дека релевантните примарноправни и секундарноправни одредби⁴³⁴ ги надминувале белгиските законски решенија за *in-line* и *on-line* реламирања, им дозволувале на припадниците на регулираните професии, имено преку онлајн рекламните, промовирањата на сопствените активности; што е дозволено/во согласност со правото/не е против Правото на ЕУ; мора да се води сметка за независноста, угледот и достоинството на професиите, во таа смисла, не е во ред никаков вид забрана на рекламирањата на веб-сајт.

1.4. Дејството на правото на Европската Унија и на јуриспруденцијата на Европскиот суд на правдата во македонското право и во судската практика

1. Нашава држава не е држава членка на ЕУ. Но, од моментите на нејзиното конституирање како независен субјект до денес, клучната стратешка цел која е на политичката агенда на сите политички релевантни актери, независно дали владини или невладини, дали позициски или опозициски итн. е што е можно побрзо, во институционална, односно формално-правна смисла, инкорпорирање во големата европска интеграциска архитектура. На патот до тоа *grande finale* ни стојат исполнувања на многубројни обврски, односно задоволувања многубројни критериуми.⁴³⁵
2. Само една од мноштвото и истовремено само една од најзначајните, меѓу другите, е постепено вградување на Правото на ЕЗ/ЕУ во македонско право. Тој процес, преку различни механизми – прво на апроксимација,⁴³⁶ па на хармонизација,⁴³⁷ во определени периоди побавно, во определени побрзо, но во секој случај постепено, продира во крвкото ткиво на штотуку инсталираната транзициска држава, опкружена со вооружени конфликти од бестијален вид. На ваков начин, условно говорејќи, започна претпристапниот период кон ЕУ, во најширокото значење на изразот како таков. Во рамките на ова стегнато излагање подетално не се задржуваме на него, затоа што станува збор за опширен и, секако, историски релевантен процес, кој, како завршен/изоден, за овој текст не е од пресудно значење.

433 Директивата 2005/29, за неправедните комерцијални практики е достапна на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC>

434 Директивата 2000/13, за електронската трговија, е достапна на интернет-страницата: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A1153ATOC%](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2008%3A1153ATOC%3)

435 Колкав е нивниот број е видливо, на пример, од извештаите на ЕК за напредокот на државите кандидатки за членство. Само како илустрација, извештаите за државите од Западниот Балкан за минатата година се достапни на интернет-страницата: ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm

436 Процес на приближување на Правото на нашата држава кон Правото на ЕУ - најнизок степен на сличност.

437 Процес на усогласување на Правото на нашата држава со Правото на ЕУ - повисоко ниво на блискост.

3. Во потесна смисла, периодот пред пристапувањето во ЕУ ни беше инициран со склучувањето на ССА во мај 2001 (стапи на сила во 2004).⁴³⁸ Паралелно со неа беше склучена и Времената спогодба за трговски прашања меѓу РМ и ЕЗ, која стапи на сила во јуни 2001,⁴³⁹ заради спроведување на дел од одредбите од ССА, пред таа да почне да произведува правни последици и имаше правни реперкусии, сè додека не беше заокружен/завршен процесот на ратификување на ССА од страна на сите држави членки.
4. Претпристапниот период на нашата држава кон ЕУ трае од 17.12.2005 кога ЕС ја донесе одлуката државата да го добие статусот *држава кандидатка за членство во ЕУ*.⁴⁴⁰ За жал, од причини познати на читателите, и по четиринаесетгодишен статус на кандидатка и по десетгодишни, денес позитивно оценувани извештаи од Претседателот на ЕС на ЕУ во заминување, Тутсон,⁴⁴¹ сè уште немаме започнато преговори за членство. Ниту по последниов извештај на Европската комисија за напредокот од 2019,⁴⁴² повторно од познатите дополнителни причини, не содржи одлука за старт на преговорите.⁴⁴³ Во секој случај, по наведениот датум, конечно, претходно нашироко употребуваните термини *апроксимација* и *хармонизација* на домашново/национално право со Правото на ЕУ, забрзано се заменуваат со терминот *усвојување* на Правото на ЕУ во македонско право, што подразбира:
 - › прво, во најголема можна мера внатрешново право да стане европско право (Право на ЕУ) и
 - › второ, во најголема можна мера македонските судови да станат европски судови (судови на ЕУ).
5. За да се разбере дејството на Правото на ЕУ во нашава држава како специфична кандидатка за членство во ЕУ, мора да се подвлечат следниве факти:
 - › прво, споредбено опсервирано, најдолг период меѓу добивањето канди-

438 Законот за ратификација на ССА меѓу РМ и ЕЗ и државите членки на ЕУ, *Службен весник на РМ*, бр. 28/2001.

439 Одлуката за стапување на сила на Времената спогодба за трговијата и за трговските прашања меѓу РМ и ЕЗ, *Службен весник на РМ* бр. 35/2001.

440 Детално види во Петрушевска, Т., *Апликацијата и по неа*, Билтен бр. 3, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2004, стр. 47-63; Петрушевска, Т., *Аналитичкиот извештај на Европската комисија за апликацијата на РМ за членство во ЕУ*, Зборник на трудови од меѓународната конференција за актуелните политички и правни прашања во РМ и во Руската Федерација, *Ломоносов - Јустинијан Први*, Москва/Скопје, 2006; Presidency Conclusions, Brussels, European Council, 15/16 December 2005, 15914/05 REV 1 CONCL, 3, 30.01.2006, достапни на интернет-страницата europa.eu/rapid/press-release_Doc-05-4_eu.htm

441 На официјалната изјава во македонската Влада дадена на 17.9.2019, пред заминувањето во Тирана, достапна на интернет-страниците на сите македонски медиуми со/од наведениот датум.

442 Текстот на Извештајот е достапен на интернет-страницата: ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/

443 Детално види во *Замрзната препорака: анализа на Извештајот на Европската комисија за напредокот на РМ во 2015 година*, ЕПИ, Скопје, 11 ноември 2015, текстот на анализата е достапен на интернет-страницата на ЕПИ: www.epi.org.mk/archive.php?y=2015

- датура и почетокот на преговорите во досегашното функционирање на ЕЗ/ЕУ (вкупно 14 години);⁴⁴⁴
- › второ, отсуство на каква било претстава, не само на македонската туку и на европската страна, уште колку долго оваа приказна би можела да се вози;
 - › трето, долг претпристапен период, генерално, *lato sensu*;
 - › четврто, отсуство на пренесување на државниот суверенитет врз специфичниот меѓународно-правен субјект, преку менување одредби во Уставот;
 - › петто, следствено, фактот дека Правото со/на ЕУ низ призмата на нашава држава е во еден дел меѓународно, а во друг дел странско право (право на федерација во фаза на настанување/креирање); очигледно, во прашање се два различни правни система – на една страна европскиот – на ЕУ, од една, и македонскиот, од друга страна;
 - › шесто, најпосле, иако не и најмалку важно, Правото на ЕУ за нашава држава не ги подразбира само досега склучените договори меѓу двете страни туку и:
 - а)** сите правни правила донесени од државите членки;
 - б)** сите правни правила донесени од институциите на ЕУ, од најразличен вид;
 - в)** определените метаправни правила и принципи формулирани од институциите на ЕУ во процесите на создавањата, проширувањата, надградувањата и продлабочувањата на огромниот европски обединувачки процес но и
 - г)** во однос на пошироките интегративни процеси – структурните, функционалните и другите правила, доктрини и принципи утврдени од страна на ЕСП, преку интерпретирањата на Правото на ЕУ заради негови примени во интересите на целокупните интегративни процеси, вклучително и
 - д)** фундаменталните права;
 - ѓ)** општите принципи на Правото на ЕУ и
 - е)** правилата на Меѓународното право применливи во ЕУ.
- 6.** Овој специфичен систем од правни правила и начела е нашироко познат под називот *acquis communautaire*, француски израз што во буквален превод значи *правно наследство на Заедницата/правото што е стекнато/достигнато/ постигнато/развиено во досегашното функционирање на Заедницата*. Изворната определница е во толку широка примена, што по правило, не само во текстовите од стручен, туку и во оние од популарен вид, не само на француски, туку и на сите други службени јазици на ЕУ, па и на светските јазици - англискиот, германскиот, италијанскиот и шпанскиот. Таков е случајот и со

⁴⁴⁴ Притоа, ја имаме предвид, но ја оставаме настрана РТ, која е специфична во една друга смисла – должина на асоцијативниот статус, на пример, но и во многу други точки за кои подетални информации се достапни на интернет-страницата: www.mfa.gov.tr/relation-between-turkey-and-the-european-union.en.mfa

теоријата, практика и публицистиката во нашава држава. Зошто оваа долга приказна околу придобивките на ЕЗ? Затоа што секоја држава кандидатка за членство во ЕУ, значи и нашава, има(ше) правна обврска да усвои добар дел од *acquis communautaire* уште во периодот пред сопственото зачленување. Не целиот комплекс на придобивки, зашто тоа е практично невозможно во идеална мера, бидејќи нивниот обем секојдневно расте⁴⁴⁵.

7. Врз основа на изложеното, очевидно е дека во специфичниот актуелен претпристапен период на нашава држава постојат неколку сегменти на правото поврзано со ЕУ:
 - › правото што е резултат од односот меѓу македонското и европското (се мисли на меѓународните договори склучени меѓу двете страни – нашава држава и ЕЗ и државите членки на ЕУ/правото што произлегува од нив) и
 - › Правото на ЕУ (се мисли на веќе објаснетото *acquis communautaire*).

8. Заклучокот за дејството на Правото на ЕУ во македонскиот правен систем мора да започне да се извлекува од релевантните уставни одредби на оваа држава. Со чл. 118 од Уставот⁴⁴⁶ е прифатен монистичкиот режим за односот меѓу меѓународното и внатрешното право, бидејќи *меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот поредок и не може да се менуваат со закон*. Според тоа, тргнувајќи од Уставот, во однос на нашево/национално право со ЕУ важи следново:
 - › прво, сите меѓународни договори, независно со кого се склучени и со каква природа, значи генерално, се директно применливи на македонскава територија;
 - › второ, зборот *сите*, во смисла на зборот на Уставот, мора да се толкува како сите ратификувани меѓународни договори, обратно, нератификуваните спогодби не се директно применливи во нашов правен поредок;
 - › трето, следствено, ССА е ратификуван меѓународен договор, што значи таа е директно применлива во нашава држава;
 - › четврто, сите ратификувани меѓународни договори се надредени над сите закони и подзаконски акти, но немаат супрематија над националниот Устав;
 - › петто, следствено, ССА е надредена над сите подуставни правни акти, но му е подредена на нашиот Устав;
 - › шесто, уште повеќе, правилата на ЕУ донесени врз основа на ССА, исто така, имаат директен ефект во националниот правен систем.

445 Види повеќе кај Richardson, J. J., *EU: Power and Policy-making*, Psychology Press, Oxford, 2006; види повеќе и кај Saurugger, S., *Theoretical Approaches to European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.

446 Текстот на нашиот/националниот Устав е достапен на интернет-страницата: www.sobranie.mk/ustav-na-rm/nspx

9. Кон наведените заклучоци нè водат исклучивите, буквалните, јазичните толкувања на релевантните уставни формулации. Меѓутоа, досегашната, за волја на вистината, мошне сиромашна судска практика на редовните и на Врховниот суд, памети кога третирањето на Времената спогодба како правен акт со повисока правна сила од релевантниот подзаконски акт, односно како ратификуван договор, извлекувајќи став за негово одобрување од Парламентот на нашата држава и од надлежните органи на државите членки, преку одобрувањето/озаконувањето/ратификувањето на ССА, во постапка на барање отштета/репарација од приватна странка, поради повреда на Спогодбата.⁴⁴⁷ Така, сосема во согласност со практиката на примена на Правото на ЕУ во државите членки, во државата беше направен правен/судски преседан (во однос на правото склучено со ЕУ). Потенцираме уште еднаш, во услови на апсолутно отсуство на уставна одредба за трансфер на националниот суверенитет врз/кон ЕУ.
10. Овој преседан значи дека надлежните национални органи во понатамошни отсуства на соодветни уставни одредби, мора да продолжат со доследни почитувања на Правото на ЕУ, според кое, непосредно дејство во и надреденост над националното право, имаат и правилата содржани во правните акти усвоени/донесени од телата формирани со меѓународните договори склучени со ЕЗ⁴⁴⁸, денес ЕУ. Консеквенција изведена од ова е дека и правните одлуки на Советот за стабилизација и асоцијација, основан врз база на ССА, од претставници на двете високи страни договорнички – Владата на нашата држава, од една, и Советот и ЕК, од друга страна.
11. Дали тоа значи дека редовните судови и Врховниот суд би морале/мораат да го следат преседанот – директните дејства на правните акти на Советот врз основа на неговата релација со ССА (за носењата одлуки за прашањата предвидени со ССА)? Да! Тој би морал да биде водечки принцип на македонската јуриспруденција сè до усвојувањето нова, експлицитна, прецизна, јасна уставна одредба.
12. Но, не мора да значи дека тоа ќе биде така. Особено што за разлика од нашиов Врховен суд, националниот Уставен суд, иако надлежен, не се впушташе во

447 Станува збор за пресудата под рев. бр. 23/04 од 10.6.2004 на Врховниот суд на РМ, во случајот *АД Макпетрол - Скопје против РМ - Министерството за финансии - Царинска управа - Скопје*, види подетално кај Георгиевски, С., *Примената на меѓународните спогодби склучени во поедноставена форма во поредокот на РМ: меѓу дуалистичкиот и монистичкиот режим*, во Зборникот во чест на проф. Миле Хаџи Василев, Правен факултет *Јустинијан Први*, Скопје, 2004. Преглед на богатата практика на Врховниот суд е достапен на интернет-страницата: www.vrhoven.sud.rm/VISUD/MATRAVSUD.nsf/PravnaPodelba.xsp

448 Hartley, T.C., *The Foundation of European Community Law*, 5th ed., Oxford University Press, Oxford, 2003, стр. 198.

оцени на компатибилностите на националните закони со меѓународните договори, но ги оценуваше согласностите на релевантните подзаконски акти со меѓународните договори, врз основа на веќе цитираниот уставен член.⁴⁴⁹

- 13.** Почитуваните читатели во ниту еден момент не смеат да забораваат дека ниту генералната правосудна практика на државава, ниту актуелнава практика на примена на Правото со ЕУ се навистина сиромашни. Нивните нивоа на степенувања и на интензивирања во голема мера зависат од:
- › подготвеностите на надлежните национални органи;
 - › обемите на познавањата на Правото на ЕУ во секоја смисла;
 - › мерите во кои се имаат увиди во правните акти на ЕУ кои имаат директни ефекти/дејства;
 - › широчините и од длабочините на упатеностите во јуриспруденцијата на ЕСП, воопшто,
 - › нивоата на свесностите за потребите од директните применливости и супрематите на соодветните правни одредби на патот на приближувањата кон ЕУ.

Сево ова е неопходно, особено, поради (најмалку) две причини:

- › прво, добар дел од одредбите содржани во ССА се преземани од ДЕЗ, а ЕСП по правило тендира одредбите од основачките договори (договорите меѓу државите членки) да ги толкува стриктно, да ги применува многу стегнато, во функција на процесите на европските интегрирања и
- › второ, за разлика од нив, одредбите од договорите склучени меѓу ЕЗ и трети држави, ЕСП има тенденција да ги интерпретира многу поеластично.⁴⁵⁰

- 14.** Не сите одредби содржани во ССА се автоматски преземања од ДЕЗ кои се директно применливи во нашава држава. Обратно, добар фонд од нив бараат дополнителни имплементирања во македонско законодавство. Но, сеедно, врз основа на чл. 118(1) од ССА, постои обврска за *преземања општи и посебни мерки неопходни за исполнувања на обврските од ССА*⁴⁵¹. Значи, и во однос на нив важи веќе елаборираниот принцип *толкувања на националното право што е можно повеќе во согласност со правото на ЕУ*, утврден и од ЕСП при толкувањето на чл. 10 од ДЕЗ.⁴⁵²

449 Богатата практика на Уставниот суд е достапна на интернет-страницата: <http://www.google.com/search?q=ustaven+sud+na+rm+odluki&oq=odluki+ustaven+sud+na+rm+-+odluki&aqs>

450 Hartley, T. C., исто, стр. 225 и понатаму.

451 Во оваа смисла чл. 118(1) од ССА е преземање на чл. 10 од ДЕЗ, во кој стои и додавката за активностите на институциите на ЕЗ и за целите на ЕЗ. Чл. 10 од ДЕЗ беше укинат со ДФЕУ. Во суштина е заменет со чл. 4(3) од ДФЕУ.

452 Lenaerts, K. & Nuffel, P. V., *Constitutional Law of the EU*, Sweet & Maxwell, London, 2005, стр. 695 и понатаму.

15. Ист е случајот и со правилата донесени од институциите на ЕУ врз основа на ССА. По аналогија со автоматската примена на ССА од домашните судови и тие се автоматски применливи во домашните судски и други практики. И повторно, начинот на кој тоа треба да се прави мора да биде што поистоветен со оној во ЕУ.
16. Истото важи и за другите акти што ги донесуваат институциите на ЕУ, независно од ССА, како и на сите придобивки кои преку различни форми на усвојување веќе се дел од национално законодавство, односно тоа постепено ќе стануваат. Изгледа дека со нив ситуацијава е најлесна, бидејќи тие се веќе вградени во легислативното ткиво на државата, па претпоставка е дека на надлежните органи им се многу полесно достапни, меѓу другото, и поради јазикот, но и поради припадноста во познат/европски/континентален систем со кој секојдневно се соочуваат. Меѓутоа, тоа никако не ги ослободува надлежните органи од обврската и усвоените правни одредби (значи веќе бездруго македонските одредби) да ги спроведуваат/применуваат во согласност со Правото на ЕУ, и особено значајно, затоа што е дел од англосаксонскиот систем, со преседаните на ЕСП.
17. Токму тука ги гледаме најголемите проблеми – совладувањата на обемната правничка материја од страна на лицата кои со неа работат, заедно со владеенјата со огромниот број конкретни пресуди на ЕСП, или барем со клучните, за македонскиот правен систем да стане составен дел на заедничкиот правен систем на ЕУ што е една од претпоставките, меѓу многуте други, за што побрзо и што полесно/побезболно пристапување кон ЕУ, а потоа и за функционирање во рамките на строгите услови што постојано ги потврдува ЕСП. Не сметаме дека тоа ќе оди лесно. Овој процес се одвива многу бавно, тече многу тешко, и во однос на спроведувањата на она што е класично (и единствено) Меѓународно право – ЕКЧП (која ја обврзува нашата држава многу подолго отколку ССА)⁴⁵³ и во поглед на јуриспруденцијата на Судот во Стразбур. Можеме само да замислиме колку бавно и тешко ќе тече тој процес во поглед на толку специфичното право на ЕУ кое е симбиоза и од меѓународно-правни и од внатрешно-правни елементи. Особено што, во однос на Конвенцијата, Уставот содржи релевантна одредба за нејзиното дејство во национално право.⁴⁵⁴

453 Законот за ратификација на Конвенцијата за заштита на правата на човекот и основните слободи и на протоколите 1, 4, 6, 7 и 11 кон Конвенцијата, *Службен весник на РМ*, бр. 11/20 од 1997 кој стапи на сила на 19.3.1997 и од тој датум Конвенцијата е составен дел на Правото на ЕУ, со можности за директни примени од страна на македонските судови кои од тогаш до денес мора да судат не само врз основа на Уставот и на законите, туку и на Конвенцијата.

454 Според чл. 8 од Уставот, *Конвенцијата има исто правно дејство како и македонскиот Устав, затоа што постои висок степен на идентичност на овие два правни акта во сферата на човековите слободи и права; со обезбедувања на високи степени на идентичности на овие два акта, македонскиот* >

18. Што се однесува на Правото на ЕУ, во оваа фаза, тоа доколку се применува, веројатно и нема поголема потреба од измена на Уставот, затоа што сакаме да веруваме дека благодарение на неговиот монистички природ, од оние кои се сериозно упатени во проблематикава, веројатно, се применуваат принципите за кои погоре стана збор. Останува отворено прашањето колкумина се такви.
19. Меѓутоа, непосредно пред стапувањето во членство на ЕУ, и нашава држава ќе мора да го следи патот насите претходно зачленетите држави:
 - › прво, во Уставот да внесе одредби за пренесување надлежности врз меѓународни организации или институции, врз основа на меѓународен договор (се мисли на договорот за пристапување кон ЕУ) кој мора да биде одобрен или од Парламентот (посредна/индиректна демократија) или на општонароден референдум (непосредна/директна демократија); вторава е многу посоодветна и упатно е да биде практикувана, како и во случајот на претходно зачленети држави⁴⁵⁵ заради дополнителни засилувања на дејствата на Правото на ЕУ во нашиов внатрешно-правен контекст
 - › второ, во Уставот да се внесат измени кои ќе бараат највисокиот правен и политички акт во државата да се применува во согласност со правата и обврските што ќе произлегуваат од Договорот за пристапување кон ЕУ.

ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗУВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Дали сте запознаени со правните институти *внатрешно право* и *меѓународно право*? Какви се нивните меѓусебни релации, има ли некакви заемни релации? Какви се нивните релации со/кон Правото на ЕУ?
2. Дали постојат односи меѓу Правото на ЕУ и националните права на нејзините држави членки? Доколку не – зошто, доколку да – зошто? И какви се, доколу постојат, нивните меѓурелации од гледна точка на ЕСП?
3. Дали постои принудна примена на Правото на ЕУ во домашните правни поредоци на Унијата – кога, како и колку? Постојат ли релации меѓу европскиот и националните правни системи? Постојат ли интерконекции меѓу различните

уставотворец имал за цел Конвенцијата да ја одреди како главен водич за уставно-правните норми за човековите права (подетално кај Шкарик, С., Македонија на сите континенти: мир - демократија - геополитика, Унион трејд, Скопје, 2000, стр. 301 и понатаму); за огромна жал, и по толку години, националните судии се спротивставуваат на директни повикувања на одредби од Конвенцијата од страни во спорови, и многу самоуверено инсистираат на законски членови. Зошто? Поради мали познавања и на внатрешното и на Меѓународното право, всушност, на правото, воопшто. Но, тоа е извонредно значајна тема која бара многу поширок простор и поинаков контекст на предметов на овој учебник поради што на неа не се задржуваме.

455 Увид во претпристапните референдуми на државите од Централна и Источна Европа е достапен на интернет-страницата: <http://www.ucd.ie/civicact/accessionreferendums.ppt>

видови правосудни институции и органи, се подразбират, и правосудните персоналитети?

4. Дали сте сретнале какви било и како било релевантни информации за т.н. претходни судски постапки? Ако да – какви видови на постапки и на кои судови? Ако не – зошто?
5. Дали имаат какви било релевантности кои било тужби против држави членки? Од кого? Кон кого?
6. Имаат ли некакви видови надлежности институциите на ЕУ? Дали е тоа ЕСП, секогаш, без никакви исклучоци, или со исклучоци? Дали има каква било улога која било од сите други институции на ЕУ?
7. Дали имаат некаква смисла подигнувањата тужби против институциите на ЕУ? Зошто да и зошто не? И каде лежат причините – кај носителите на активни или на пасивни права на легитимации?
8. Дали, воопшто, има смисла да се поставуваат прашања за јуриспруденцијата на ЕУ од аспект на индивидуите? Од нив или кон/против нив? Какви се вашите оценки во однос на нив – какви и да се?
9. Што значат правните институти кои ги покриваат *четирите големи слободи на Правото на ЕУ*? Кои се тие и дали, односно како меѓусебно се разликуваат? Може ли меѓусебно да се градуираат?

Каква е постојнава позиција на нашиов национален правосуден систем во рамките на правосудниот систем на ЕУ? Каква е актуелнава релација меѓу законодавството на нашава држава со она на ЕУ? Какви се релеванностите и влијанијата на богатата јуриспруденција на ЕСП за македонската судска практика?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, претставете си по еден судски случај поврзан со прејудициерната надлежност на ЕСП!
2. Ве молиме, доставете ни нешто што сметате дека е соодветно за да биде покренат конкретен вид на постапка пред ЕСП!
3. Ве молиме, искреирајте интересен случај меѓу која било институција на ЕУ и ЕСП!
4. Ве молиме, смислете разновидни случаи на какви било начини упатени до/пристигнати до/изнесени пред ЕСП, а поврзани со сериозни облици барем со една од четирите големи слободи на Правото на ЕУ, иако може и со повеќе, дури и со сите заедно!
5. Ве молиме, смислете на каков било начин, или барем на најситен, влијание на Правото на ЕУ врз правото на нашава држава, или на ЕСП врз националните правосудни институции!



7

Поглавје 7

Западноевропската унија и европската одбранбена заедница и европската политичка унија и европската политичка соработка од основањата на трите европски заедници до воспоставувањето на Европската Унија

1. Најкусо воведување во клучнава тема на ова поглавје

1. Проектот Обединета Европа, во облик на што е можно поблиска, во смисла поинтегрирана унија, од почетокот подразбирал најмалку две клучни надворешно-политички импликации:
 - › прво, промоција на актот на конечното помирување на, традиционално, крваво завојуваните страни со многубројни неповолни/непозитивни историски сеќавања, со слични но и со многу разновидни културолошки вредности, со системски различни правни норми (класични континентални и посебни/обичајно-правни), со дистинктивни/но и заеднички визии за заеднички/а судбини/а⁴⁵⁶ и со географски, социолошки, политички, идеолошки и економски предизвикани/условени и зависности и неуспеси за надминувања на старите модели на конкурентни надворешни безбедносни и одбранбени односи⁴⁵⁷, како увертира во комплетното поврзување на судбините на западноевропските држави што било темелен национален интерес на секоја држава поодделно и
 - › второ, создавање единствена коалициска група која во услови на жестока економска исцрпеност од светската воена катаклизма и интензивно забрвнатиот процес на деколонизација на азискиот и африканскиот континент требало да обезбеди препознатлива европска позиција во рамките на глобалниот систем, јасно обоен со антагонистичката поставеност на двата економски, политички, воено и одбранбено исклучиви пола/блока – источниот и западниот.
2. Всушност, наведените темелни надворешно-политички определници на обединета Европа биле незаобиколива константа на сите повоени проекти за надворешно-политичко плус безбедносно и одбранбено интегрирање на

456 Види повеќе кај Hass E., *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces - 1950-1957*, Stanford University Press, 1958.

457 Види многу повеќе кај Deutch K. et.al., *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*, Archon Books, London, 1957.

континентов заради справување со/отстранување на чувствата на несигурност на западноевропските држави во однос на тогаш постојниот СССР. Започнувајќи непосредно по окончувањето на Втората светска војна, на крајот од 40-тите, со искрена желба за создавање западноевропска безбедносна и одбранбена унија, која била потисната на втор план со формирање европско-американска алијанса во последната година пред почетокот на шестата декада од минатиот век и конечно укината на крајот на првата декада од современиот милениум. Следувале првите предлози за основање европска политичка заедница кон крајот на 50-тите, односно за формирање европска надворешно-политичка унија, на почетокот од 60-тите, преку процесот на европската политичка соработка што се одвивал во текот на 70-тите и 80-тите, сè до инсталирањето и практикувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика на почетокот од 90-тите години од последната декада на претходниот милениум, и конечно, на одбранбената заедница од почетокот од овој милениум.

2. Западноевропската унија нераскинливо поврзана со Северноамериканската алијанса за колективна одбрана

2.1. Воведувањето во Западноевропската унија

1. Изразот *Западноевропска унија* (во текстот што следува ЗЕУ, поради називот на англиски *Western European Union*, забелешка на авт.) подразбирал економска, социјална и културна соработка, но во најголема мера, колективна одбрана, која двете европски постојани членки на Советот за безбедност на ООН – РФ и ВБ/ОК, заедно со трите членки во Бенелукс, ги довела до склучување на првиот мултилатерален регионален договор заради широко европско интегрирање,⁴⁵⁸ најмногу во сферата на безбедноста и на одбраната.⁴⁵⁹ За волја на вистината, називот ЗЕУ бил формално-правно воспоставен нешто подоцна, во 1954,⁴⁶⁰ кога во Париз бил склучен Протокол кон Бриселскиот договор, за дополнително да пристапат и СРГ и РИ.⁴⁶¹

458 Treaty of Economic, Social @ Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, Brussels, 17 March 1948, текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: <http://www.weu.int/Treaty.htm#4>.

459 Чл. 5 од Договорот, во согласност со чл. 51 од Повелбата на ООН доколку која било договорна држава биде предмет на вооружен напад во Европа, другите договорни страни ќе ѝ ги пружат сите видови помош во рамките на сопствена сила/моќ.

460 Видете повеќе кај Robertson A., *The Creation of Western European Union*, EU, Vol.11, стр.126-129; Bebr G., *The European Defence Community and the European Union: an Agonizing Dilemma*, Standard Law Review, 1955, стр. 169-236; Rezet E., *Western European Union: its Assembly, a Greater Europe, Ten Years of Seven Power's Europe*, 1964.

461 Modified Brussels Treaty, 23 October, 1954, неговиот текст е достапен на интернет-страницата: <http://www.weu.int/treaty.htm#1>.

2. Клучната цел на Протоколот била пристапување на двете договорни страни кон НАТО, со кој, всушност, ЗЕУ морала да соработува, за да не дуплира никакви органи, односно контролата да им биде под врховната команда на сојузничките сили за Европа.⁴⁶² ЗЕУ навистина била првата европска организација со целесообразна колективна одбрана,⁴⁶³ но без каква било особено значајна самостојна улога, независно од НАТО. Всушност, ЗЕУ била под закрила на/како вмрежена во НАТО.⁴⁶⁴

2.2. Заживувањето на Западноевропската унија

1. Објективно, во 1984 година националните парламенти го одобриле Нацрт-договорот за заживување на ЗЕУ, како европски форум за одбрана.⁴⁶⁵ Дури на 19.6.1992, на седница на Советот одржана во Бон, министрите за надворешни и за одбранбени работи ја усвоиле Петерсбуршката декларација,⁴⁶⁶ заради ставање на конвенционалните вооружени сили на сите членки на располагање на ЗЕУ, всушност, на НАТО и на ЕУ, како сериозна основа за идните заеднички воени и цивилни операции на ЕУ – познатите *Петерсбуршки задачи*:
 - › хуманитарните и спасувачките мисии;
 - › мисиите за зачувувања на мирот (*peace keeping*) и
 - › мисиите за воспоставувања на мирот/справувања со кризи (*peace making*).⁴⁶⁷
2. Дополнително, во Извештајот на седницата на ЕС, одржана во Лисабон во периодот 26-27.6.1992, акцентот бил ставен врз помала реактивност на ЕУ на случувањата на светски план, а поголеми активности кон реализации на нејзините интереси, предвидувајќи и спречувајќи кризи,⁴⁶⁸ преку заеднички акции за:
 - › јакнења на демократските начела и институции и почитувања на човековите и на малцинските права;
 - › поттикнувања на регионалните политички стабилности и соработки;
 - › превенирања и решавања конфликти;
 - › унапредувања меѓународни координации и справувања со итни ситуации и
 - › зајакнувања на соработките околу меѓународните интереси како

462 Чл. 4 од Договорот.

463 Види повеќе кај R. G. H. *Western Union - Political Origins*, T.W.T., Vol. I, No. 4/1949, стр. 170-183.

464 Види подетално кај Илић-Гасми г., *Реформе ЕУ - институционалне аспекти*, Прометеј Београд, 2004.

465 Види повеќе кај Martin L.& Roper J., *Towards a Common Defence Policy*, The Institute for Security Studies, WEU, Paris, 1955.

466 WEU, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration, достапен на интернет-страницата: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>

467 Види повеќе кај Moller B., *The EU as a Security Actor: Security by Being and Security by Doing*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, DIIS, 2005.

468 The European Council, Bulletin of the European Communities, No.6/1992, Lisabon, 26-27 June 1992, достапен на интернет-страницата: http://aei.pitt.edu/1420/1/Lisabon_june_1992.pdf

тероризмите, трговиите со дроги, пролиферациите со оружја итн., со особени нагласки врз проблематичните држави од Централна и од Источна Европа, распаднатите СССР и СФРЈ (всушност, Балканот, генерално), но и Медитеранот (Магреб и Блискиот Исток) итн.

2.3. Извесните развивања на/релевантните резултати на Западноевропската унија

1. Релевантни резултати ЗЕУ постигнала со помош на/преку учества заедно со НАТО во неколку мисии (од јуни 1993 до октомври 1996), на пример:
 - › следењата на ембаргата врз оружјата кон СФРЈ на Јадранот;
 - › со ОБСЕ, видовите на помош на Бугарија, Унгарија и Романија, во нивните спроведувања на санкциите на ООН на Дунав и
 - › поддршките на администрациите на ЕУ во/за воспоставувањата единствени полициски сили во, со војната, етнички поделениот Мостар, за жал, со релативно мали ресурси и со оперативни влијанија,⁴⁶⁹ правејќи од ЕУ само немојна набљудувачка на балканските ужаси, а од НАТО, и особено од САД, главен *doer* во војните во поранешна Југославија.
2. Меѓутоа, очевидно, и покрај најискрените желби:
 - › прво, ЕУ ниту оддалеку немала *доволно воени средства за да практикува сопствена воена сила*,⁴⁷⁰ а секојдневните измачувачки предизвици не престанувале ниту кон Југоистокот – кон надвор (падот на Берлинскиот ѕид и распадот на мултилатералните/мултиетничките федерации),
 - › второ, ниту кон внатре (Европската монетарна унија, во текстот што следува ЕМУ, забелешка на авт.),

поради поголема блискост на ЕУ до *политичка унија*, која, несомнено, барала далеку посилна безбедносна и воена моќ, затоа што *зајакнувањата на способностите на ЕУ овозможуваат неизбежни зајакнувања и на НАТО*.⁴⁷¹

3. Очигледно, сето претходно наведено, дури ниту фактички, суштински не значело ништо драстично респектабилно. Само кусо потсетување, станува збор за периодот непосредно пред и непосредно по стапувањето на сила на *Мастрихт*, со кој ЗЕУ била вклучена во Вториот столб (за кој станува збор подолу).⁴⁷² Токму поради тоа продолжуваме со европската практика, а не со европските правни норми по *Мастрихт*, имено, со седницата на

469 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.weu.int/History.htm>

470 Види повеќе кај van Ham P., *Europe's New Defence Ambitions: Implications for NATO, the US and Russia*, G. C. Marshall, European Center for Security Studies, Garmisch-Partenkirchen, Germany, 2000.

471 Види подетално кај Gnesotto N., *ESDP a European View*, Prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, Brussels, 8 July 2001, на интернет-страницата: <http://www.weu.int/documents/941114en.pdf>

472 Чл. J.4 од ДЕУ.

Советот одржана на 9.5.1994 во Киркберг на која била усвоена *Киркбершката декларација за формирање заедничка европска одбранбена политика, со перспектива на заедничка одбрана, компатибилна со онаа на НАТО*;⁴⁷³ а на подоцнежниот Совет на 14 ноември истата година во Нордвик, *Нордвиската декларација* акцентирала дека *нема интегрирана Европа без безбедност и одбрана, па, затоа, оперативните капацитети од Петерсбург морале да прераснат во капацитети за брза интервенција достапни на ЗЕУ*;⁴⁷⁴ конечно, на седницата на Советот на 14.11.1995 во Мадрид бил усвоен документот насловен како *Европска безбедност: заеднички концепт на 27-те држави членки на ЗЕУ, особено од воени кризи и терористички акти*,⁴⁷⁵ како вовед во првата вистинска стратегија на ЕУ. Имено, нејзиното подготвување било предвидено во *Мастрихт/ДЕУ*⁴⁷⁶, кој поради неприфаќањето на сите делови предвидени за внесување во ДЕУ на меѓународната конференција насочена кон таква намера, предвидел, за остатоците/за неприфатените предлози (т.н. *left overs*) свикување нова меѓународна конференција, за да бидат не само повторно разгледани туку и усвоени, со нов конститутивен договор – *Договор за редефинирање на ДЕУ*. Следствено, во насока на предвиденото, била формирана работна група од претставници на државите, на институциите – ЕК и ЕП, на чело со шпанскиот политичар и дипломатот со правничка наобразба, Карлос Вестендорф, која ја доставила конечната *Стратегија за Европа* до седницата на ЕС, оджана во Мадрид на 15-16.12.1995, која во својот извештај ги внела сите делови од Стратегијата, плус, оној што нам ни е особено важен – *поголеми капацитети на ЕУ за екстремни акции*⁴⁷⁷.

4. Инаку, преговорите на новата меѓународна конференција траеле 15 месеци, завршиле на 16-17.6.1997 на седницата на ЕС одржана во Амстердам; нивниот резултат бил потпишан на вонредна седница на ЕС одржана повторно во Амстердам (оттаму и популарниот/кусиот назив *Договорот од Амстердам/ Амстердамскиот договор*) како прв Договор за редефинирање на првиот ДЕУ кој стапил на сила на 1.5.1999. Најлапидарно, а подолу поопширно ќе стане збор за тоа дека *Амстердам*:
 - › интегрирал дел од функциите на ЗЕУ, и дел од Петерсбуршките задачи; - предвидувал ЕУ да поттикнува поблиски институционални односи со ЗЕУ по одлука од Советот/доколку/кога тој така одлучувал⁴⁷⁸ и

473 WEU, Kirchberg Declaration, WEU Council of Ministers, Luxembourg, 09 May 1994, достапна е на интернет-страницата: <http://www.int/documents/940509en.pdf>

474 WEU, Noordwijk Declaration, WEU Council of Ministers, noordwijk, 14 November 1994, достапна е на интернет-страницата: <http://www.weu.int/documents/941114en.pdf>

475 European security: a common concept of the 27 WEU Countries, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995, достапен е на интернет-страницата: <http://www.weu.int/documents/951115en.pdf>

476 Во Н 2 од Завршните одредби на ДЕУ.

477 Madrid European Council, 15-16.12.1995, Conclusions of the Presidency, European Commission, Bulletin of the European Union, достапни се на интернет-страницата: aei.pitt.edu/65205/1/BUL382.pdf

478 Чл. 17 (1) од Договорот од Амстердам.

- › пропишувал и државите членки на ЕУ кои не биле членки на ЗЕУ (Австрија, Данска, Финска, Шведска и Ирска), туку имале само статус на опсерватори, да имаат право да учествуваат во планирањата и донесувањата одлуки во рамките на ЗЕУ.

2.4. Исчезнувањето/гаснењето на Западноевропската унија

1. По Амстердам и по Ница ЗЕУ станала уште помалку релевантна, поради тенденцијата на ЕУ за изградба на сопствени, посебни, европски капацитети, а не американски (подетално се осврнуваме малку подолу), поради што дошло до комплетно маргинализирање на ЗЕУ. Затоа, не чуди што актуелниот Лисабон, надлежностите на ЗЕУ целосно ги префрлил врз ЕУ (поопширно, малку подолу), со што, конечно, од 30.6.2010 година ЗЕУ веќе воопшто не постои. Затоа, на неа подолго не се задржуваме.
2. Сосема поврзано со неа, не се задржуваме целосно ниту на Организацијата основана со Северноатланскиот договор (оттаму и кратенката НАТО, од англискиот назив *North Atlantic Treaty Organization/Договор за северноатланска организација*, забелешка на авт.)⁴⁷⁹, како сојуз на колективна одбрана, способен да се справува со закани од ширења на социјалистичките системи на источните држави (поради тоа популарна и под називот *Сојузот/Алијансата*, забелешка на авт.). Од стартот до денес, НАТО е најголемата и најсилна, не само европска, туку и северноамериканска, воена и безбедносна организација во чии рамки *вооружен напад врз една држава членка е напад врз сите*,⁴⁸⁰ со цел *Американците да се држат внатре, Русите надвор, а Германците долу*.⁴⁸¹ Бидејќи Алијансата во потполност ја презела одговорноста за заедничката одбрана на Европа, како посебна меѓународна меѓудржавна организација, врз многу основи, многу поразлична од ЕУ, подетално се занимаваме само со аспектите на НАТО поврзани со надворешните, безбедносните и одбранбените активности кои се типични за заедниците/ЕУ.

479 Од следниве 12 држави – САД, Канада, ВБ, РФ, РИ, Бенелукс, Исланд, Данска, Норвешка и Португалија, на 4.4.1949, во Вашингтон, САД (текстот на Договорот достапен е на интернет-страницата: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/official-texts-17120.htm>), додека СРГ стапила во членство на 6.5. 1955, откако САД побарале, а членките на ЕЗ се согласиле со германска ремилитаризација, за да си обезбедат безбедносна и одбранбена помош од НАТО.

480 Чл. 5 од Северноатланскиот договор, кој за прв пат бил практично применет по агресијата врз САД во септември 2001.

481 Види повеќе кај Nye J., *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, London, 2002 и понатаму.

3. Европската одбранбена заедница

3.1. Причината за основање/создавање/воспоставување европска одбранбена заедница

1. Изразот Европска одбранбена заедница (во текстот што следува ЕОЗ, забелешка на авт.) бил формулиран како ознака за заедница/организација што произлегла од идејата за создавање здружена европска армија⁴⁸² која Моне ја преточил во акција заснована врз т.н. Плевенов план⁴⁸³. Неговата суштина било дозволувања вооружувања на СРГ, заради оспособувања – обновувања на германската индустрија за вооружувања и создавање германска армија, заради вклучување во европската одбрана во случај на евентуален советски напад.
2. Целта била да се избегне непосакувано создавање германска војска под германска команда, која била ризична, затоа што можела да доведе до повторен/нов германски милитаризам. Како? Со создавање европска војска преку обединување на сите западноевропски национални армии, вклучително и на западногерманската.
3. Планот бил одобрен од Советот на НАТО на 28.10.1950, меѓутоа, бидејќи имплицирал супранационалност, ВБ не била подготвена да се вклучи во неговата реализација⁴⁸⁴, па државите членки на ЕЗЈЧ одлучиле без неа да се впуштат во создавање уште една функционално фундирана заедница/организација – ЕОЗ.

3.2. Свикувањето релевантна меѓувладина конференција

Поради претходно наведените причини, вклучително и планови, била свикана меѓувладина конференција замислена да го дефинира проблемот на демократската контрола на идната европска армија од страна на политичките власти. На овој собир била подготвена верзија на Договорот за/на ЕОЗ, чиј чл. 38, меѓу другото, предвидувал формирање *ad hoc* собрание со лимитирана но, во секој случај, конститутивна надлежност за разгледувања на проблемите што би можеле да произлегуваат од паралелните функционирања на различните агенции за европски соработки (постојни и идни) и за подготвувања предлози за нивни надминувања.

482 Резолуција на Европската Армија 11.8.1950 од Вилијам Черчил која дошла како соломонско решение на ситуацијата во ситуацијата во која се нашла Европа по Корејската Војна во 1950 кога САД го условиле сопствениот придонес кон европската одбрана со учество на германските дивизии во НАТО, на тоа Велика Британија истапила со контрапредлог, а Република Франција се нашла во деликатна положба ниту да биде ЗА ниту да биде ПРОТИВ.

483 Текстот на планот на францускиот премиер Рене Плевен, прогласен во Собранието на Република Франција на 24.11.1950 види го кај Vaughan P., исто, стр. 56.

484 За активностите поврзани со ЕОЗ види опширно кај Fursdon E., *The European Defence Community: a History*, London, 1980, стр. 92 и понатаму.

На 10.9.1952, министрите за надворешни работи на државите членки на ЕЗЈЧ го повикале Генералното собрание да пристапи кон подготвување Нацрт-договор за европска политичка заедница⁴⁸⁵, врз основа на чл. 38 од Договорот за ЕОЗ што бил потпишан меѓу 6-27.5.1952 во Париз.

3.3. Напори/обиди за основање/воспоставување/формирање европска политичка заедница

1. Изразот Европска политичка заедница (во текстот што следува ЕПЗ, забелешка на авт.) бил формулиран како ознака за заедница/организација што би била основана, како и секоја друга меѓудржавна творба, со основачки акт – договор. Тој би бил подготвен од Собранието на ЕЗЈЧ до 10.3.1953. Всушност, Собранието на ЕЗЈЧ ги поканило трите големи држави основачи (ДРГ, РФ и РИ) да делегираат по тројца делегати со цел формирање *ad hoc* собрание (што го рефлектирало составот на националните парламенти⁴⁸⁶) кое овластило комитет од дваесет и шест члена⁴⁸⁷ за да го подготви Нацрт-договорот за основање на ЕПЗ⁴⁸⁸.
2. ЕПЗ не била дизајнирана како посебна заедница што би функционирала одвоено од, иако паралелно со, веќе воспоставената ЕЗЈЧ и најавената (во фаза на реализација) ЕОЗ. Таа била замислена како надраснување на строго

485 Текстот на Резолуцијата види го кај Patijn S., исто, стр. 87.

486 Тоа формирало биро (составено од социјалист Спаак – член на белгискиот парламент, поранешен премиер и министер (претседател); Жермен Пуендер – член на германската Демокристијанска партија и поранешен државен секретар (вицепретседател); Пјер Хенри Теитген – член на француското Народно републиканско движење, екс заменик-министер и државен секретар (член); Г. Виксебокс – член на холандската Историско-христијанска унија и член на холандскиот парламент (член); Алесандро Касати – член на италијанската Либерална партија, сенатор и поранешен министер (член); Жан Форман – член на Партијата на зелените на Луксембург и заменик-министер за надворешни работи (член) и Де Нер Тот Баберич – член на службата на *ad hoc* Собранието) и секретаријат.

487 Од вкупно 87. Неговата структура, во смисла на претставници со потекло од поодделните држави, била доволно репрезентативна, но во партиска смисла одразува дисбаланс. Имено, дури 13 члена биле демокристијани. Опишаната структура се манифестирала и во ставовите – членовите од РИ и од Холандија пројавиле максималистички (широка економска и политичка интеграција), а од РФ минималистички/секторски пристап кон обединувањето (само на индустријата за јагленот и за челикот).

488 Договорот бил резултат од обемната работа (врз списокот прашања што биле дефинирани како сфери на надлежност на ЕПЗ во рамките на државите членки на ЕЗЈЧ) на четирите поткомитети: 1) Поткомитет за надлежностите (на чело со Компте); 2) Поткомитет за политичките институции (претседаван од Теитген); 3) Поткомитет за правосудните институции (раководен од Персико) и 4) Поткомитет за врски (на чело со ван Натерс). Активностите врз проектот ЕПЗ се одвивале во две фази. Првата траела од септември 1952 до јануари 1953 и финализирана со извештај во кој биле разгледани различните опции и нивните импликации. Бил подготвен од правниците Роберт Аго, Фернанд Дехаус, Пол Рентер, Хелмут Ридер и Жан Верзијл и бил доставен до Собранието на ЕЗЈЧ (Introductory Report by the Committee of Jurists on the Problem of a European Political Union, CE Doc, SG.(52) 2, of 13.9.1952). На него се надоврзала втората фаза во која бил подготвен Нацрт-статутот на ЕПЗ (Assembly Doc., 15th of March, 1953), односно Нацрт-договорот за ЕПЗ (Assembly Doc.11, of 10th of January 1953), текстот на вакиот нацрт е достапен на интернет-страницата: aei.pitt.edu.991/1/political_union_draft_treaty_1.pdf

секторскиот пристап преку укинување на ЕЗЈЧ и ЕОЗ и етаблирање нова, единствена, ЕПЗ на која би биле пренесени следниве овластувања и од економската и од одбранбената и од надворешно-политичката сфера:⁴⁸⁹

- › создавањето единствен пазар;
- › слободните движења на стоките, на услугите, на капиталите и на работните сили;
- › унапредувањата на соработките во монетарните, кредитните и во финансиските политики;
- › склучувањата договори со трети држави;
- › координирањата на надворешните политики на државите членки;
- › дејствувањата како нивни единствени претставници, врз основите на овластувањата на (тогаш) Советот на министрите;
- › примањата и акредитирањата дипломатски претставници на ЕПЗ во странство;
- › склучувањата аранжмани за единствени настапувања на меѓународните конференции;
- › воопшто, усогласувањата на националните надворешни политики што со текот на времето би прераснувале во единствена надворешна политика на Зедницата итн⁴⁹⁰.

3. Институционалната структура на ЕПЗ, од една страна, била инспирирана од институционалната поставеност на веќе функционирачката ЕЗЈЧ, што се гледа од:

- › Советот на националните министри;
- › Судот и
- › Економскиот и социјалниот совет

но, од друга страна, ѝ бил додаден извесен федерален шмек што доаѓал до израз преку:

- › дводомната претставничка институција – ЕП⁴⁹¹ (со овластувања во рок од шест месеци да достави предлог за формирање политичка заедница, како зачеток на политичка интеграција⁴⁹², врз федерални и демократски принципи, составена од дом на народите, како репрезент на државите членки) и сенат (како претставник на граѓаните на Заедницата) и
- › Извршниот совет, како институција за општо администрирање (Сенатот би го избирал претседателот кој, пак, би ги именувал другите членови на Советот)⁴⁹³.

489 Токму во оваа прилика, АД НОС собранието го конструирало изразот Европска заедница како доволно широк за покривање на сите полиња на дејствување на новата заедница.

490 Види чл. 56-87 од Нацрт-договорот за ЕПЗ, исто.

491 Чл. 38 од Договорот за ЕОЗ

492 Јовановиќ М., *Изградња ЕУ кроз призму ЗБОП*, Београд, 2012.

493 Опширно за ЕПЗ види кај Robertson A.H., *European Institutions ...*, исто, стр. 255 и понатаму.

4. За жал, тој бил првиот отрезнувачки доказ за приличната ограниченост на федералниот пристап во рамките на сè уште вестфалскиот вид меѓународна заедница во која сите критични одлуки и понатаму ги донесувале националните влади. Следствено, поради неуспехот на проектот за ЕОЗ, Нацрт-договорот за ЕПЗ не можел да стапи на сила. Со оглед на фактот дека предвидувал негово доставување до Собранието на ЕОЗ⁴⁹⁴ заради одобрување, нејзиното неконституирање директно се одразило и врз неетаблирањето на ЕПЗ. Тоа, пак, придонело за јакнења на чувствата за далеку пореалистични пристапи кон проектот на европското унифицирање – преку афирмации на функционалистичкиот приод/метод. Останува само да се шпекулира каква би била иднината на проектираната ЕПЗ, доколку заживеала ЕОЗ.

4. Европската (политичка) Унија

4.1. Планот на Фуше

1. Планот на Комитетот за надворешни работи на ЕЕЗ, на чие чело бил францускиот дипломат Кристијан Фуше, подоцнежен министер за надворешни работи на РФ (оттаму и неофицијалните називи Комитетот на Фуше/Планот-Нацрт-договорот на Фуше⁴⁹⁵), бил претходница на проектот за европска (политичка) унија. Бил предложен од генералот, државникот и претседателот на Петтата Француска Република – Шарл де Гол⁴⁹⁶, кој сметал дека НАТО морало да биде реформирана и водството на САД неутрализирано, заради вистински европска Европа, економски силна, и воено и политички самостојна и моќна во меѓународните односи⁴⁹⁷.
2. Планот на Фуше се состоел од следниве три дела:
 - › првиот, уведен дел (во кој како нови цели на шесте држави членки на заедниците биле дефинирани:

494 Види детално кај Robertson A.H., исто, стр. 259. Дебаклот бил условен со две групи причини. Првата, меѓународните фактори, смртта на Сталин што, за момент, го амортизирала стравот од евентуален советски напад врз Западна Европа. И, втората, националните чинители, преовладувањето на националните врз интересите на европското обединување. Најдрастична била промената во РФ која го изодела целиот пат, од иницијатор и промотор на идејата до најкомплицираниот партнер во преговарачкиот процес. Дошло до радикална промена на политичката ситуација во РФ, па ликовите посветени на Европа не биле во состојба да го контролираат текот на настаните, што се покажало како фатално за неодобрувањето на Договорот за ЕОЗ во Собранието на РФ.

495 Комитетот постапувал по барањето на Конференцијата на шефовите на државите или на владите, одржана на 18.6.1961 во Баг Гогесберг, во близина на Бон.

496 Детална биографија е достапна на интернет-страницата://www.notablebiographies.com

497 Види подетално кај Loth W., Crisis and Compromises: the European Project, 1963-69, Baden-Baden, Nomos, 2001.

- а)** усвојувања единствена заедничка надворешна политика за прашањата за кои постоеле/биле согледани заеднички интереси;
- б)** усвојувања европска одбранбена политика и
- в)** соработки во областите на надворешната политика, одбраната, заштитата и унапредувањата на човековите права, науката и културата, но со задржувања на целосните национални суверенитети);
- › вториот дел содржел предлог за создавање унија на европските држави од типот на конфедерација со:
 - а)** совет – според моделот на Советот на министрите на ЕЕЗ, кој би се состанувал три пати годишно на највисоко меѓувладино рамниште, не на супранационално ниво, за да одлучува едногласно и
 - б)** европска политичка комисија, која би функционирала како постојан секретаријат составен од помлади јавни службеници како институција за подготвувања и надгледувања на спроведувањето на одлуки на иден совет, кој би бил со седиште во Париз; и би бил помаган од комисија од дипломатски претставници на членките; со соодветна улога и на ЕП и
- › третиот дел, кој предвидувал ревидирање на конститутивниот акт на така поставената унија, по истекот на три години од датумот на неговото стапување на сила, заради унапредување на ефикасноста на меѓудржавната соработка.

4.2. Приемот/резултатот/(не)успехот на Планот/Нацрт-договорот на Фуше

1. Планот/Нацрт-договорот што бил подготвен од Фуше наишол на критики во ЕП, кој го оценил како ретрограден поради старата/класичната/меѓувладината соработка што ја предвидувал, во однос на веќе оствареното ново/модерно/ супранационално функционирање⁴⁹⁸. Но, официјалното паѓање во ќор-сокак на преговорите околу планот настапило по неговото одбивање од белгиската и од холандската влада, во април 1962. Најлапидарно, неговиот неуспех бил резултат од најмалку два фактора:
 - › проширувања на надлежностите на постојниот Совет на министрите и во сферата на одбраната со што би бил доведен во прашање макотрпно постигнатиот политички баланс, толку внимателно формулиран во Римските договори и во Северноатланскиот договор, што воделе кон стравови од загрозувања на европско-американските преговори околу иднината на НАТО и
 - › постојано присутните конфликти регионализмот наспроти супранационализмот, како и континуираните закани по наднационалните природи на заедниците.
2. Конечниот крај на француско-германското непријателство во сферата на надворешната политика било склучувањето, меѓу германскиот канцелар,

498 Види повеќе кај Robertson A.H., исто, стр. 263.

Конрад Аденауер, и францускиот армиски воен офицер и претседател на Петтата Француска Република, Шарл де Гол, на Елисејскиот договор за пријателство и соработка, во јануари 1963⁴⁹⁹. Консултативното собрание на Советот на Европа, во април 1964, обрнало внимание на недостатокот од единство во надворешната политика на европските држави и на стагнацијата во процесот на политичката унификација на Европа⁵⁰⁰, а во јануари 1965 повикало на отворање на проектот за европска политичка унија, врз што поширока основа, меѓу државите членки на Советот на Европа, па и меѓу оние на ЕЕЗ и на Европската зона на слободна трговија, (во текстот што следува – ЕФТА, од називот на англиски *Free Trade Association*, забелешка на авт.)⁵⁰¹, доколку за тоа била постигната согласност на волјите на нивните членки⁵⁰². Меѓутоа, во март 1966, Де Гол, според кого само националните влади им давале реалистичност на активностите преземени на меѓународен план, одиграл пресудна негативна улога, па одлучил да ги повлече француските сили на НАТО од француската територија, односно повлекување од воените, но не и од политичките француски соработки со Алијансата⁵⁰³. Желбите на другите пет инволвирани држави за позитивен исход биле несомнени, но нивните посветености на идејата за политичка унија не биле со толкава сила, ниту нивните активности имале толкави интензитети за да бидат во состојба да ги надминат сите препреки.⁵⁰⁴

5. Европската политичка соработка

5.1. Изразот европска политичка соработка

Изразот европска политичка соработка (во текстот што следува ЕПС, забелешка на авт.) бил најинтимно поврзан со напорите за преодолување на перципирањето на интегрираната европска заедница составена од, тогаш, трите европски заедници како џин во економска смисла, а џуце во надворешно-политичка конотација. Тој бил воспоставен на самитот одржан во Хаг на 1 и 2.12.1969, кога членките на ЕЕЗ ги

499 Види повеќе кај Клајн А., *Германско-француското непријателство како двигател на европската интеграција*, Политичка мисла бр.1, Скопје, 2003, стр.29-31.

500 Recommendation 388, Texts Adopted, April 1964, текстот е достапен на интернет-страницата: [assembly/coe.int/nw/hml/HRRef/Href-DocDetails-EN.asp?fileID=144338&lang=EN](http://assembly.coe.int/nw/hml/HRRef/Href-DocDetails-EN.asp?fileID=144338&lang=EN)

501 Етаблирана со Стокхолмската конвенција на 3.5.1960 (текстот на Конвенцијата е достапен на интернет-страницата: chm.pops.int), како регионална трговска организација и зона на слободна трговија, која функционира паралелно со ЕУ; составена е од четири држави – Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарија, сите учеснички во европскиот внатрешен пазар и во Шенгенската зона, но не и во царинската унија на ЕУ.

502 Recommendation 408, Texts Adopted, January 1965, текстот е достапен на интернет-страницата: assembly.coe.int/nw/hml/HR-DocDetails-EN.asp?fileID=2212&lang=EN

503 Види повеќе на интернет-страницата: <https://books.google.mk/books?isbn>

504 Поопширно види кај Badenheimer S.J., *Political Union: a Microcosm of European Politics 1960 - 1966*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1967, стр. 85 и понатаму.

ополномоштите министрите за надворешни работи да го проучат најдобриот пат за постигнување напредок во политичкото интегрирање... Хашкиот самит, свикан по иницијатива на новиот француски претседател Помпиду, како резултат на промените во приоритетите, не само на француската, туку и на другите национални политики⁵⁰⁵, на кој дошло до ревитализација на европската тема, преку отворањето на преговорите за првиот круг на проширување (за што повеќе станува збор во еднаеасеттото поглавје, кое ѝ е посветено на политиката на проширувањето на ЕУ пред падот на Берлинскиот ѕид)⁵⁰⁶, бил одржан во нешто порелаксирана атмосфера во внатре европските рамки⁵⁰⁷, но и на поширок, меѓународен план⁵⁰⁸. Тој помпезно го означил почетокот на новата ера на европското интегрирање, како прагматично заокружување на веќе пројавените тенденции на Европа за изнаоѓања заеднички/регионални одговори на случувањата на меѓународната сцена⁵⁰⁹, преку усогласувања на националните надворешни политики.

5.2. Воспоставувањето на процесот на европска соработка

Процесот на европската политичка соработка не бил воспоставен со правни акти, туку исклучиво со политички документи (бидејќи не постоеле расположенија надворешната политика да биде внесена во рамките на тогаш постојните заедници, така како што биле изградени), усвоени на следниве меѓувладини средби:

505 Врз што симултано влијаеле неколку независни фактори од кои најзначајниот, секако, бил смртта на Де Гол (детално види кај Хилл Ц. (ед.), исто).

506 Види детално кај Spinelli A., *The European ...*, исто, стр. 20;

507 Пред сè, завршување на транзицискиот период предвиден за заокружување на европската царинска унија. Европскиот регионален (трговски и, пошироко, економски) систем веќе некое време предизвикувал надворешно-политички консеквенции, што неизбежно барале заедничко менаџирање, види повеќе кај Allen D., *Foreign Policy at the European Level: Beyond the Nation State*, во Wallace W.&Peterson W. (eds.), *Foreign Policy Making in Western Europe*, Saxon House, Farnborough, 1979, стр. 142; Henig S., *From External Relations to Foreign Policy: an Introductory Note*, JCMS, Vol. XII, No. 1/1973, стр. 2-3.

508 Извесното попуштање на тензиите на релација Исток-Запад; веќе вообличените тенденции кон започнувања преговори за контроли на/врз вооружувањата; тенденцијата САД да ја третираат Европа како трговски ривал, т.е. промената на американскиот став кон европската интеграција (види повеќе кај Rummel P.&Wessels W. *Federal Republic of Germany: New Responsibilities, Old Constraints* во Hill C. (ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Allen Unwin, London 1983, стр. 35-7); американското инсистирање на единствен став на Европа во однос на пентаполарниот свет на Кисинџер што тогаш постојната европска структура не била дизајнирана да го поднесе; американското залагање за обединувања/поврзувања/интегрирања на економските и на воено-безбедносните прашања во Европа; инсистирањата на државите од Третиот свет за создавања блокови од држави во чии рамки тие би уживале извесни економски и политички концесии итн.

509 Во РФ течела дебатата околу средствата, институциите и, воопшто, процесите на интеграцијата и нејзините цели (види кај Geusau F.A.M.A., *The European Communities after Hague Summit*, J.F.K. Institute, Center for International Studies No. 10, стр. 26); во СРГ канцеларот Вили Брант ја афирмирал *a la carte* политиката - новата *westpolitik*/западна политика/политика кон Западот, наместо претходната *ostpolitik*/источна политика, политика кон Истокот, што своевремени ги предизвикувала познатите страдања (детално кај Ifestos p., *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?*, Avebury, Aldershot/Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sydney, 1987, стр. 149) и кај другите држави членки не отсутувала силната поддршка на концептот на меѓувладината надворешно-политичка соработка.

- » седницата на Советот на министрите одржана на 27.10.1970 во Луксембург (на која бил усвоен Извештајот од Луксембург, т.н. Давињонов (белгиски министер за надворешни работи) извештај што ја дефинирал клучната процедура на политичката соработка т.н. Давињонова постапка, всушност, надворешно-политичка меѓудржавна координација, без вклучувања безбедносни и одбранбени прашања⁵¹⁰); смислена/испланирана како посебна, одвоена форма, надвор од правната рамка на заедниците, која не била закана по поодделните национални суверенитети; фактичка соработка преку редовни шестмесечни/полугодишни меѓуминистерски состаноци заради усогласувања меѓудржавни надворешно-политички ставови, подготвувани од Политичкиот комитет (составен од политичките директори во националните министерства за надворешни работи);
- » првата министерска конференција била одржана на 19.11.1970 во Минхен (каде било интерпретирано општото Давињово правило за локациите на одржувања на министерските конференции на начини што дозволувале нивни организирања и надвор од главните градови на државите претседавачи/домаќини), но и разгледувани определени светски, мошне влијателни, меѓународни проблеми, на пример, блискоисточната криза, но и европските клучно релевантни подготовки за Конференцијата за европска безбедност и соработка/во Европа (многу популарната, според кратенката КЕБС, забелешка на авт.)⁵¹¹; оваа конференција, односно ваквата конференција во 80-тите години на минатиот век ја породила новата регионална организација од класичен, меѓувладин вид, врз основа на чл. VIII посветена на регионалните договори – Организацијата за безбедност и соработка во Европа (фамозна како *ОБСЕ*, па така и ќе тече во текстот што следува, забелешка на авт.);⁵¹²

510 Bulletin EC, No. 11/1970, pp. 9-14; First Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 27 October 1970 (Luxembourg Report) во edicijata European Political Cooperation, Public Document printed in the Federal Republic of Germany, 4th. ed., 1982, стр. 28-35.

511 Вреди да се нагласи дека била склучена меѓу деветте држави членки, и не смее да го меша со други, мошне важни акти, поврзани со данскиот центар. На пример, многу значајниот Завршен акт од Хелсинки/Хелсиншкиот акт, како меѓународен акт склучен од поголем број држави, не само од европски интегрираните, како резултат на симбиотско единство од повеќе суштински реални фактори во 60-тите: попуштањето на меѓублоковската затегнатост – детантот; квалитетните предлози и на Истокот и на Западот за *стабилноста, безбедноста, пријателството и соработката во Европа*; сериозноста на предлагачите; конструктивното учество и на неутралните и на неврзаните држави – сите во функции на три крупни прашања/кошнички/димензии: првата кошничка – безбедносната, втората – трговијата, индустријата, науката, техниката и човековата околина и третата – човековата димензија/човековите слободи и права (види многу подетално во учебникот на Фрчкоски Љ. Д., Георгиевски С., Петрушевска Т., *Меѓународно јавно право*, Скопје, Магор, 2012, стр.437 и понатаму; содржината на целиот текст е достапна на интернет-страницата: <https://www.obse.org/helsinki-final-act?download=true>

512 Бидејќи станува збор за сосема поинаков вид меѓународно организирање на територијата на Европа, многу различен од европското интегрирање, на него не се задржуваме, зашто не е дел од содржината на овој учебник. Меѓутоа, заинтересираните ги упатуваме и на погоре цитираниот учебник од Фрчкоски, »

- › министерската конференција одржана на 13-14.5.1971 во Париз (на која не бил направен никаков радикален напредок во поглед на уредувањето на политичката соработка);
- › третата конференција одржана во Рим, на крајот од истата година (во однос на која важи истата забелешка како и за претходната) и
- › самитот во Париз одржан од 19 до 20.10.1972, во драстично поинакви околности од оние што му го дале главниот печат на Хашкиот самит – поврзување на политичката соработка со политичката унија, што значеле потврда, и покрај маргиналните унапредувања, на Давињоновата процедура на надворешно-политички соработувања; со други зборови, усвојувања заеднички изградени ставови кои никогаш не биле правно-задолжителни, меѓутоа државите успеале да постигнат согласност да не преземаат/да избегнуваат преземања индивидуални/едностранни акции противни на нив.

5.3. Изградбата/текот на процесот на европската политичка соработка низ седумдесеттите и осумдесеттите години од минатиот век

Изградбата на процесот на европската политичка соработка, во текот на 70-тите и 80-тите години од 20 век, исто така, се одвивала на меѓународни конференции:

- › Самитот во Копенхаген одржан на 20.11.1973, што резултирал со т.н. Копенхагенски извештај⁵¹³, со кој била надополнета и прецизирана Давињоновата процедура (со преземање обврска државите *inter* да се консултираат за сите важни надворешно-политички прашања, пред секое заземање сопствени финални ставови; особено е значајно да се нагласи дека иако сите вакви решенија за меѓудржавни координации на надворешните политики биле посакувани, биле многу тешко изведувани,

Георгиевски, Петрушевска, од кој се гледа како процесот на мултилатералниот форум за долготраен/повеќегодишен/подог од две години дијалог и преговарања меѓу двата поделени блока, во мирољубивиот Хелсинки и во неутралната Женева, по Актот од 1975 во Копенхаген, продолжил со серија од повеќестрани средби и конференции; особено е значајна за човековите права – Париската конференција од крајот на 1990 (значи, по падот на Берлинскиот ѕид во 1989), кога била усвоена не помалку релевантната Париска повелба за нова Европа (нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <https://www.osce.org/mc/39156>, плус *The Road to the Charter of Paris: Historical Narratives and Lessons for OSCE Today*, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, достапна на интернет-страницата: osce-network.net/file-OSCE-Network/Publications/Road_to_the_Charter_of_Paris_final_report.pdf); конечно, на 21.10.1994 на меѓународниот самит/средба на врвот одржан во Будимпешта бил усвоен Документот, односно Декларацијата за/кон изворно партнерство во новата ера – Будимпештанскиот/ата Документ/ Декларација (нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <http://www.osce.org/mc/39554?download=true>), за како дел од финализирањето на кепсовскиот процес, да го изложува на зивот на новиот организациски субјект на меѓународното право – ОБСЕ, која стартувала на 1.1.1995; по усвојувањето на Виенскиот документ за преговарања за доверби и за мерки за градења безбедности/безбедносни мерки, на 28.12.1994, чиј текст е достапен на интернет-страницата: <https://osce.org/fsc/41270?download=true>

513 Second Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 23 July 1973 (Copenhagen Report), исто, стр. 43-55.

- т.е. не биле воопшто многу лесно изводливи/остварливи);
- › Конференцијата на шефовите на државите и на владите одржана на 14.12.1973 во Копенхаген (на која бил усвоен Документот за европскиот идентитет);⁵¹⁴
 - › неформалната седница на Министерски совет одржана во Гимних, на 21.4.1974 (на која била искристализирана процедурата на консултирања на Европа со САД);⁵¹⁵
 - › Самитот одржан во Париз на 10-11.12.1974 (кога била донесена одлуката за формализирања на европските самити во вид на Европски совет⁵¹⁶, во функција на приближување на ЕЗ и ЕПС⁵¹⁷, како модус за надминувања на слепата уличка во/на која се нашла ЕЗ на патот кон политичката унија);
 - › седницата на ЕС одржана на 29-30.11.1976 во Хаг (на која бил разгледан, не и усвоен, Извештајот на белгискиот премиер Лео Тиндеманс како обид за дефинирање на изразот Европска Унија, поради внатрешевропските и европско-американските антагонизми, поттикнати од енергетската криза во 1973);
 - › седницата на Министерскиот совет одржана на 13.2.1974 во Даблин (на кој биле усвоени дополнителни техники за приближување на ЕЗ кон ЕПС);
 - › седницата на Министерскиот совет одржана во Лондон на 13.11.1981 (на кој бил усвоен т.н. Лондонски извештај со цел отстранување на пројавените слабости на ЕПС по повод случувањата во Авганистан во 1979);⁵¹⁸ бидејќи била постигната согласност за во рамките на ЕПС да се дискутираат и прашања за политичките аспекти на меѓународната безбедност;⁵¹⁹
 - › седницата на ЕП одржана на 19.11.1981 и министерскиот предлог (т.н. *Нацрт-европски акт*)⁵²⁰ на Германецот Ханс Дитрих Геншер и на

514 Document on European Identity, published by the Nine Foreign Ministers (Copenhagen, 14 December), исто, стр. 64-68.

515 Оваа средба била прва во низата поради што и сите следни неформални министерски состаноци го добиваат генеричкиот назив Гимних состаноци/средби/совети што ги карактеризираат две темелни својства - необјавувања на спогодбите, дури, многу често и отсуства на формални информирања на отсутните министри и џентлментски/неформален карактер на спогодбите, за да се избегнуваат долги постапки на нивни усогласувања (повеќе кај Nutall S., исто, стр. 91).

516 Заслугата за називот му се припишува на францускиот претседател Жискар д'Стен кој на прес-конференцијата по повод формализацијата на средбите на врвот егзалтирано воскликнал: Европскиот самит е мртов, да живее европскиот совет (Morgan a., From Summit to Council: Evolution in the EEC, Chatham House, rep, London, 1976, стр. 5).

517 Заради конзистентност на активностите преземани на економски и на надворешно-политички план (Communiqué issued after the Meeting of the Heads of State and Government of the European Community, 10 December 1974, во edicijata European Political ..., исто, стр. 72-75).

518 Report on European political Cooperation issued by the Foreign Ministers of Ten on 13 October 1981 (London Report) во компилацијата Chronology of European Political Cooperation 1969 - 1987, стр. 321-327); е достапен и на интернет-страницата: http://aei.pitt.edu/1895/1/EPC_intro.pdf

519 Види попрецизно за Извештајот за ЕПС од 13.10.1981, во Bulletin of the European Communities, September, 3/81, стр. 14 на интернет-страницата: http://aei.pitt.edu/1794/EU_reports_1981.pdf

520 Draft European Act, Bulletin of the European communities, No.11/1981, стр.87-91, види подетално на интернет-страницата: <http://bookshop.europa.eu/bulletin-of-the-european-communities-no-11-1981-vol-ume-14-pbCBA81011/>.

Италијанецот Емилио Коломбо за ревитализација на европските заедници, *измена на концепцијата за европско интегрирање, во согласност со потребите на новото време*⁵²¹ (проширената Европа, не само на северот со првите три, туку и со РГ на југот) на нивниот пат кон ЕЗ, со предлог, *договор за нејзино формирање да биде склучен во рок од пет години*;⁵²² не како нов меѓудржавен основачки акт/не како конститутивен правен/правно задолжителен акт, туку повеќе во смисла на принципи и корекции во постојните структури, покривајќи дури и спектар на области надвор од содржините на основачките договори:

- а)** политичките соработки;
- б)** насилствата;
- в)** тероризмите;
- г)** криминалите;
- д)** независностите и
- ѓ)** безбедностите на Европа),⁵²³ како и
- а)** укинувањата на едногласностите на Советот на министрите;
- б)** зголемувањата на буџетските и на законодавните овластувања на ЕП;
- в)** стабилизирањата и усогласувањата на економските и на монетарните политики;
- г)** измените на заедничката земјоделска политика и на структурите на комунитарниот буџет;⁵²⁴

врс основа на изнесеново, на седницата на ЕС одржана на 19.6.1983 во Штутгарт била усвоена *Свечената декларација за ЕУ*;⁵²⁵

- › всушност, ЕП, и пред гореспоменатиот предлог, во периодот непосредно по воведувањето на непосредните парламентарни избори во 1979, покрај со кризата што ја имал по повод буџетот за периодот од 1980, бил соочен и со иницијатива на европскиот пратеник Алтиеро Спинели⁵²⁶ за отворање сериозна дискусија за функционирањето на институциите; во 1981 била формирана комисија на чело со него заради интервенции во институциите регулирани со основачките договори;⁵²⁷ до крајот на 1983

521 Гасми Г., *Право и основи права ЕУ*, Сингидунум, Београд, 2010, стр.128.

522 Илић-Гасми Г., *Реформе ЕУ - институционални аспекти*, Прометеј, Београд, 2004, стр.46

523 Dombić, исто, стр.36.

524 German-Italian initiative, Draft European Act, Bulletin of the European Communities, Commission, No.11/1981, стр.88.

525 Текстот на Свечената Штутгартска декларација е достапен на интернет-страницата: aei.pitt.edu/1788/1/stuttgart_declaration_1983.pdf

526 Спинели бил еден од татковците на процесот на европското интегрирање, преку федералистичкото движење, види поопширно на интернет-страницата: http://europa.eu/about-eu/euhistory/funding-fathers/pdf/altiero_spinel_i_en.pdf

527 Види поопширно на интернет-страницата: <http://www.europa.eu/aboutparliament/endsplayFtu>. >

бил заокружен текст на Нацрт-договор за основање ЕУ (значи уставен акт, а не само политички документ како претходните во кои се споменуваат називот ЕУ), што содржел само основни институционални одредби, со крајна цел создавање федерална заедница на европските народи; таквата драфтирана федерална структура предвидувала:

- а)** државјанство на ЕУ;
- б)** супсидијарност во поделбата на надлежностите меѓу ЕУ и државите членки,
- в)** Комисија (како извршна институција, политички одговорна пред ЕП);
- г)** ЕП и
- д)** Совет на министри (како дводомна претставничка институција со присутна постапка на соодлучувања за правни/законски акти, кои би имале надреденост и директна применливост врз националните закони), всушност, Совет без едногласни одлучувања и послаби правни и политички надлежности од ЕП; за жал, овој нацрт, иако усвоен од ЕП на 14.2.1984 и испратен до националните парламенти, во нив никогаш не бил разгледуван;
- › неуспехот на Спинели бил поттик за формирање нов комитет за институционалните прашања на седницата на ЕС одржана на 25-26.6.1984, во францускиот Фонтенбло, на чело со претходниот ирски министер за надворешни работи Џејмс Доџ;⁵²⁸ Нацрт-извештајот на Комитетот бил доставен до седницата на ЕС одржана на 29-30.3.1985 во Брисел;⁵²⁹ неговите главни цели биле:
 - а)** воведување внатрешен пазар;
 - б)** унапредувања на заедничките цивилизациски вредности;
 - в)** јакнења на законодавните надлежности на ЕП;
 - г)** поголеми/посилни егзекутивни функции на ЕК;
 - д)** ограничувања на едногласноста на Советот и посилен европски надворешно-политички, безбедносен и одбранбен идентитет па, во насока на нивна реализација, било предложено свикнување меѓународна конференција заради усвојување договор за ЕУ;
- › истовремено со Комитетот за институциите, бил основан и Комитетот за народите, на чело со поранешниот италијански европатеник Пјетро Адонино; тој се занимавал со:
 - а)** слободата на движење на стоки (за која во претходното поглавје стана збор, преку практиката на ЕСП);
 - б)** укинувањето на полициските и на царинските формалности во ЕЕЗ; в)

[html?ftuld=FTU_1.1.2.html](http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf)

528 Текстот на Одлуката е достапен на интернет-страницата: http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf, Fontaineblu European Coucil (25-26 June 1984), Presidency conclusions, Ad hoc Committee for Institutional Affairs.

529 Текстот на одлуката е достапен на интернет-страницата: http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf, Committee on Institutional Affairs. IV.

меѓусебните/заемните/меѓудржавните признавања на универзитетските дипломи;

в) симболите на заедниците (на пример, знамињата и химните); д) злоупотребите на дрогите итн.⁵³⁰

но, имал многу помало/помалку далекусежно влијание од Комитетот за институциите (поради што, понатаму, на овој за народите повеќе не се задржуваме).

5.4. Развивокот на општата европска дипломатија благодарение на европската политичка соработка

1. По сè, овој наслов заслужува барем кус осврт врз аспектите на општата дипломатија кои од нивото на *ништо* во 50-тите, заслужуваат објективна констатација дека, сепак, биле *некакво нешто* во 70-тите, во рамките на ЕПС. Имено, во правец на олеснувањата на дискусиите меѓу државите членки за надворешната политика на темата *како и колку далеку тогаш ЕЗ можела да влијае врз меѓународниот контекст?*, за да овозможи сериозно учество во различните интернационални контексти и преземања сè помалку или сè повеќе активни или пасивни улоги на светската сцена, било како *креаторка*, било како *корисничка* на тогаш современо карактеристичниот/ карактеристично современиот меѓународен систем. Не случајно! Затоа што, ЕЗ и покрај сопствените проблеми, особено многубројните ограничувања поврзани со државите членки, сепак, уште тогаш била *либерална демократска држава, всушност, специфична творба*, но, за жал, со неразвиена меѓународна улога, без интерна (во Заедницата) јавна контрола на нејзините политики кон глобалната креатура, која просто *плачела* за легитимна демократска контрола врз сите меѓународни политики и на европската арена и меѓу државите членки.
2. Следствено, некакви интензивирања биле постигнати, на пример:
 - › да биде инсталиран, денес на сите добро познатиот, *систем на тројка*, кој подразбирал шестмесечни ротирања на управувањата со тогашната ЕЗ (актуелниот претседавач + претходниот + следниот);
 - › а, до 1980, ЕК станала полна учесничка во ЕПС, што било многу значајно затоа што можела полесно (не мора да значи дека секогаш и повеќе успешно) да учествува во главните дипломатски алатки:
 - а)** прво, *декларации* (ставови на ЕЗ за конкретни интернационални прашања кои растеле низ годините до над 100 во 90-тите);
 - б)** второ, *демарши* (формални презентации на ставови на ЕЗ упатувани до конкретни претставници на конкретни трети држави, како и меѓународни

530 Види подетално на интернет-страницата: http://www.evce.eu/objconclusions_of_the_fontainebleau_european_council_25_and_26_june_1984_en_bal12c4fa-48d1-4e00-96cc-a19e4fa5c704.html

организации; во огромни бројки (по стотини годишно) кон различни држави и на диверзитетни теми;

в) трето, дипломатски санкции, во смисли на спречувања определени држави да влегуваат во ЕЗ, ретко, но, сепак, по некакви цени на изразувања незадоволства (без спроведувања посилни механизми).

3. И покрај сè, во оригиналните рамки на ЕПС не дефинирале какви било теми за дискусија, но државите членки и ЕК постепено нагласувале неколку области релевантни за европските дипломатски соработки (под насловот за ЗЕУ наведени некои од нив), да речеме, арапско-израелскиот конфликт, СССР, КЕБС, подоцна ОБСЕ и, особено, ангажираностите како големи борци за човековите права и за колективната осуда на апартхејдот во Јужноафриканската Република.

5.5. Процесите кон уставноправните санкционирања на европската политичка соработка

1. По сè, заклучуваме – инсталирањето, развивањето и растежот на ЕПС можеби се одвивале релативно интензивно, но, во секој случај, сето тоа било многу отежнато и исклучиво на политичко ниво, преку производство на многубројни политички документи/инструменти. Меѓутоа, и покрај нивната важност за правилно разбирање на вистинскиот тек на комплетниот повеќедецениски процес, сепак, клучни биле нивните постепени извлекувања од политичките хартии и вградувања, *не* целосно, но *да* во голема мера идентично, во уставно-правните акти со кои, не помалку тешко, се биела битката за реформирања на Римскиот договор за основање на ЕЕЗ (во текстот и Првиот Римски договор, и кратенката ДЕЕЗ, забелешка на авт.). Зошто? Затоа што само така можело да биде интензивизирано продлабочувањето на европското интегрирање! Како? Низ поставувања на следниве два колосека отворени за сите дополнителни *градежни* активности:
 - » првиот, го активирал новиот шеф на ЕК, поранешен француски министер за финансии, Жак Делор, кој ја подготвил Белата книга за воспоставување внатрешен европски пазар заклучно со 31.12.1992, усвоена на Миланскиот ЕС од 28-29.6.1985 (со што започнала градбата на познатата *United, United Europe*, опеана од сè уште мегапопуларната, не само европска, туку и светска музичка ѕвезда, иако Италијанец, Тото Котуњо),⁵³¹ а
 - » насочувањето кон вториот, било извршено истовремено и, исто така, во Милано, но за прв пат со одлука донесена, како единствена, неедногласно (против биле ББ, Данска и РГ) преку свикување меѓувладина конференција со обврска за подготвување договор за ЗНБП,⁵³² Конференцијата започнала

531 Completing the International Market: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM (85) 310 final, 14 June, 1985, достапен е на интернет-страницата: <http://aei.pitt.edu/1113/>

532 Bulletin of the European Parliament, Special Edition, 8 July 1985, Consideration of the European Council in Milan, 28-29 June 1985, достапен е на интернет-страницата: http://www.europarl.europa.eu/summits/milan/mil_en.pdf

во септември 1985 во Луксембург, и финализирана со Драфт-верзијата на договорот доставена до ЕС одржан на 2-3.12.1985, исто така, во Луксембург; оттаму и конечниот Договор од Луксембург, попознат како *Единствениот европски акт/ЕЕА* (17.2.1986/1.7.1987);⁵³³

а) единствен, бидејќи бил комбинација од двата договора и измените на основачките конститутивни акти и содржините на политичките документи; имено, во втората половина на 80-тите години од 20 век, во сосема поинакви околности и во европскиот и во глобалниот контекст, а, пред сè, во услови на забрван стопански развој и прилично егзалтирано работење врз проектот Европа '92, се случила најрадикалната реформа на опишаниот уставно-правен базис на заедниците⁵³⁴;

б) и понатаму, неговото име сугерира надградувања на интегралниот процес на големото европско обединување (скромно започнат во економската сфера) заради проширувања и продлабочувања со европската политичка соработка на органите за надворешни работи на државите-членки⁵³⁵ и негово правно санкционирање со тенденција кон, со ЕЕА, дефинираната врховна цел на интегрирачкиот процес – ЕУ⁵³⁶.

2. Првите/историските поглавја попрецизно се задржуваат на оваа прва нормативна интервенција врз договорите за основања на трите заедници и затоа, на него не се задржуваме во таа смисла, за да ги избегнеме повторувањата на изнесеното во соодветното претходно поглавје.
3. Меѓутоа, она што е особено важно за содржината на ова поглавје, првото правно санкционирање на ЕПС било извршено токму со ЕЕА.⁵³⁷ Тој ја воспоставил уставно-правната основа на:
 - › институциите, органите и телата на ЕЕЗ;
 - › институциите, органите и телата на ЕПС;

533 Single European Act, Official Journal of the European Community No. L 169, 29.06.1987, чиј текст е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>

534 OJ L169, 29.06.1987, е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31987D0327>; не помалку значајни за широкиот процес на европската интеграција се и еднаесетте декларации и осумте забелешки додадени кон основниот текст; за илустрација консултирај ги Hilt M., *The SEA and the 1992: legal implications for the third countries*, EJIL, Vol. I, No. 1-2/1990, стр. 89-117; Schemers H.G., *The legal status of declarations annexed to the SEA*, CMLR, Vol. XXVII, No. 1/1991, стр. 275-281).

535 Види повеќе кај Allen D., *Foreign Policy at the European Level: Beyond the Nation State* во диџитална Wallase W.&Petreson W. (eds.) *Foreign Policy Making in Western Europe*, Saxon House, Farnborough, 1979, стр. 142 и понатаму).

536 Преамбулата на Актот и член 1(1)(2) ја формулираат крајната цел – преобразување на целокупноста на веќе воспоставените и развиени меѓудржавни односи во рамките на ЕЗ во проектираната ЕУ и принципите на долготрајниот процес на соработка (детално за промените што во сите сфери ги внесува ЕЕА кај Kapteyn P.I.G.&van Theemat P.V., *The Genesis of the European Communities: After Coming Into Force of the Single European Act*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston/ Graham & Trotman, Deventer/London/Dordrecht/Boston/Lancaster, 1990).

537 Види го дел III од ЕЕА.

- › односите меѓу институционалните структури на ЕЕЗ и на ЕПС;
- › процедурите на процесите на надворешно-политичките соработки;
- › односите на процесите на ЕПС кон националните надворешно-политички сервиси;
- › методите на ЕПС и
- › инструментите на ЕПС.

5.6. Институционалните структури, процедурите, методите и инструментите на европската политичка соработка

1. Институционалната/организациската инфраструктура на ЕПС се движела по следниве автостради:
 - › првата, што ја подразбирала старата/неизворната веќе постојната институција што функционира во рамките на ЕЕЗ и пред инсталирањето на политичката соработка, Советот на министрите, како постојан сопатник на ЕПС, од нејзините почетоци (во состав на министрите за надворешни работи на државите членки на европските заедници, кој работел или на состаноци или на конференции, од официјален и од неофицијален вид);
 - › втората, се однесувала на хибридни меѓувладини средби на врвот што се практикувале и во рамките на заедниците;
 - а)** впрочем, токму на еден од европските самити била донесена одлука за проширувања на процесите на европските интегрирања и во областа на надворешно-политичката соработка); тој, во текот на развитокот на ЕПС, врз основа на политичка одлука, се формализирал како ЕС, односно добил карактер на редовен/континуиран/извесен/сигурен/очекуван начин/тело за работа, за разлика од претходните *ad hoc* средби, кое се состанувало најмалку два пати годишно, обично на ден и пол, формално или неформално, во состав од шефови на држави или на влади, министри за надворешни работи и два претставника на ЕК; како овластен да ги усвојува извештаите за ЕПС што му ги доставувал Советот на министрите;
 - б)** се разбира, во овој контекст би морале да го внесеме и Претседавачот со заедниците, кој постепено се еманципирал како резултат на проширувањето на овластувањата на Заедницата надвор од основачките договори, односно ерозијата на функциите доверени на ЕК кој бил надлежен за следниве групи функции – одржувањата на бројните состаноци во рамките на процесот на ЕПС; административните активности релевантни за процесите; преговарачките надлежности; одговорностите за доследните имплементирања на надворешно-политичките одлуки усвоени во ЕПС; функциите на гласоговорниците, претставниците на процесите итн.;
 - › третата, ги опфаќала органите што биле типични за ЕПС, т.е. овластени само да работат на процесите и присутни од нејзиното инсталирање:
 - а)** Политичкиот комитет, составен од директорите на политичките од-

деленија во министерствата за надворешни работи на државите членки и од еден претставник на ЕК – носител на целокупниот процес на подготовки на сите документи на ЕПС, како и за неговите надгледувања и координации;

б) Групата на офицерите за врски составена од лицата надлежни за комуникации поврзани со прашања од областа на ЕПС од секое национално министерство за надворешни работи чија основна форма на работа се редовните месечни состаноци, непосредно пред состаноците на Политичкиот комитет заради утврдувања на конечните форми на документите што се доставуваат до ЕК; подготвувања на нацрт-документите што ги усвојува ЕК; запознавања на релевантните структури со усвоените декларации и инструкции во рамките на ЕЕЗ и на Советот на министрите; мониторинзи на ЕПС на амбасадорско ниво; обезбедувања непрекинати консултации во кризни услови; подготвувања инструкции за гласања во ООН; следења на процесите на имплементации на координираните ставови во рамките на ЕПС на национални и на меѓународни нивоа, како и бројните работни групи повременни/привременни или трајни, составени од шефовите на одделенијата или на департманите во националните министерства за надворешни работи врз географска, проблемска или функционална линија); - четвртата, се однесувала на органите карактеристични за ЕПС, што не биле предвидени во основачките документи, туку формирани подоцна (имено, Секретаријатот, кој бил воспоставен врз основа на ЕЕА како независен орган со седиште во Брисел, израз на обидот за создавање на меѓувладината Европа паралелно со супранационалната ЕЗ, што покрај административно-политичките ги дефинирале и сериозните политички консидарации) автономни во однос на Заедницата.⁵³⁸

2. Очигледно, институционалната/организациската инфраструктура на ЕПС била доминантно меѓувладина. Но, кога националните органи преземале активности во рамките на ЕПС тие прво биле институции/органи/тела на политичките процеси како такви, па дури потоа национални органи.
3. Процедурите на ЕПС се делеле на:
 - › редовни (процедурите на контактирања со трети држави и процедурите на контактирања со ООН⁵³⁹) и
 - › специјална/и/нередовна/и/нерегуларна/и/вонредна/и процедура/и што била/е покренувана/и во кризни ситуации (прво подразбирале свикувања итни седници на Советот на министрите, со согласност на сите држави членки, а по случувањата во Авганистан, било формулирано правилото

538 Pereira P.S.C., *The Use of the Secretaria* во едицијата на Pijpers A. Regelsberger T. Wessels W. (eds.) *European ...*, исто, стр. 85-104.

539 Види поопширно кај Brückner P., *The RC and the UN*, EJIL, Vol. I, No. 1-2/1990, стр. 174-192.

за негови свикувања во рок од четириесет и осум часа, по барања од најмалку три држави членки).

4. Што се однесува до односите меѓу структурите на ЕЗ и на ЕПС, нив ги определувале следниве елементи:
 - › политичките документи за ЕПС усвоени пред Лондонскиот извештај не правеле посебни дистинкции меѓу ЕЗ и ЕПС, но и не дефинирале аранжмани за институционални или функционални поврзувања на двата система;
 - › во практиката, ЕК била исклучена од надворешно-политичките процеси сè до усвојувањето на Лондонскиот извештај и на ЕЕА што предвидувале полнокрвни асоцирања на ЕК на ЕЗ со Политичкиот комитет, на сите нивоа со цел надминувања на расчекорите меѓу ЕЗ и ЕПС, додека
 - › координациите меѓу двата система преку ЕП како посредник се остварувале преку:
 - а) одржувања редовни колоквиуми со Комитетот за политички прашања во ЕП, четири пати годишно; усмени одговарања на усмено поставените прашања од парламентарците во текот на месечните пленарни сесии на кои присуствувал претседавачот;
 - б) писмени одговарања од страна на Секретаријатот на ЕПС на до него писмено упатени прашања;
 - в) обраќања од страна на претседавачот пред ЕП пред преземања и предавања мандати; осврнувања на парламентарните резолуции на теми од ЕПС во документи за надворешните политики итн.
5. Националните дипломатски служби, во интерес на ЕПС, постојано соработувале/комуницирале/се координирале преку:
 - › одржувања редовни состаноци на наведените, но и на нивоа на дипломатските мисии;
 - › подготвувања заеднички извештаи;
 - › упатувања заеднички честитки, демарши итн.
6. Врз основа на презентираното, сосема е јасно дека методите на функционирања во рамките на ЕПС ги карактеризирале следниве начела:
 - › доверливоста;
 - › практичноста;
 - › флексибилноста и
 - › неформалноста.
7. Инструментите на ЕПС биле групирани врз основа на следниве критериуми:
 - › фактите кои институциите во рамките на кои овластувањата и врз основа на кои актите/документите ги преземале; следствено:

- а)** економскиот инструментариум (пружањата економски видови помош; воведувањата економски санкции; активирањата процеси на економски придружувања кон ЕЗ на трети држави), во основа, биле поврзани со ЕЗ и преземани од нејзините институции врз основа на нејзините основачки акти;
- б)** политичките инструменти (преговарањата заради усогласувања поодделни ставови; координирањата индивидуални политички активности; публикувањата заеднички декларации со заеднички ставови и со намери за заеднички акции; координирањата активности во ООН; координирањата на функционирања на дипломатските мисии на државите учеснички во ЕПС итн.) биле практикувани во рамките на надворешно-политичките процеси, врз основа на политичките документи (за кои веќе стана збор) и на ЕЕА;
- › основите како се постигнуваат посакуваните цели – директно или индиректно (во оваа смисла економските инструменти, често, биле применувани заради постигнувања политички цели);
- › широчините на дејствата на разновидните инструменти биле бази за дистингирања меѓу мерките со многу стриктни, тесни, пошироки или најшироки дејства/влијанија/корисности/важности...;
- › меѓутоа, од аспектите на нивните оперативности, мерките се делеле на:
 - а)** вербални и на
 - б)** практични инструменти.

5.7. Куси заклучувања за европската политичка соработка

1. Целините на механизмите, инструментите, методите и постапките на ЕПС, а не помалку и поимот соработка, наведуваат на заклучокот дека опишаниов надворешно-политички процес не подразбирал една, европска, надворешна политика, туку повеќе (онолку колку во дадениот момент постоеле членки на заедниците) национални политики со исто толку дипломатски сервиси. Иако, во релевантните документи/акти, се појавувал изразот европски интерес, сосема е јасно дека тој ниту бил дефиниран, ниту бил помокен од индивидуалните интереси. Токму тие биле референтните точки од кои државите поаѓале во процесите на пазарењата/усогласувањата/координирањата/приближувањата на сопствените надворешно-политички ставови на патиштата кон евентуално усогласените европски позиции. Оттаму и нивните обврски во поглед на процесите како такви (координирања), но не и кон резултатите од нив (безпоговорни координирања/координираности).
2. Што се однесува до квалитетите на обврските/обврзаноста, треба да се прават чисти дистинкции меѓу дејствата на политичките документи усвоени пред ЕЕА и на неговите уставно-правни консеквенции, на следниов начин:

- › едни, условно, биле политички задолжителни (ако, воопшто, поимот задолжителност може да имплицира правно задолжително дејство) факт што, меѓу другото, подразбира и обврски за *bona fides* постапувања. Но, политичките основи на ЕПС не конституирале *acquis politique* поради следниве причини:
 - а)** генералните отсуства на правни обврски од процесите на ЕПС;
 - б)** едногласноста/консензусот при усвојувањата на одлуките;
 - в)** непостоењата конкретни обврски за континуитети во усвојувањата на надворешно-политичките одлуки (во смисла претходно донесените одлуки да обврзуваат на конзистентни идни одлучувања) и
 - › обратно, ЕЕА, очигледно, правно ги формализирал обврските на државите членки во однос на ЕПС, независно од фактот што релевантните формулации внесени во него се прилично фразерски, многу широки и повеќе им наликуваат на оние што се внесуваат во политички документи, отколку во прецизно дефинирани правни акти.
- 3.** И покрај бројните пројавени слабости и недоследности⁵⁴⁰, значењето на воспоставувањето и одржувањето на ЕПС никако не смее да биде занемарувано, особено не смее да биде потценето нејзиното подигнување на ранг на неспорна *material constitucionalis*. По неа, никогаш повеќе, фокусот на европското обединување нема да биде само врз економската, туку секогаш и неповратно, и врз надворешно-политичката, и подоцна, врз безбедносната и одбранбената област.


⁵⁴⁰ Многу повеќе види кај Calleo D.P., *The European Coalition in a Fragmented World*, FA, Vol. LIV, No. 1/1975, стр. 98-112; Lieber R., *Europe and America in the World Energy Crisis*, IA, Vol. LV, No. 4/1979, стр. 534; Turner L., *The EC: Factors of Dissintegration, Politics of the Energy Crisis*, IA, Vol. V, No. 3/1974; Artner S., *The Middle East: a Chance for Europe*, IA, Vol. LVII, No. 3/1980, стр. 438; Ajami F., *Lebanon and Its Inheritors*, FA, Vol. LXIII, No. 4/1985, стр. 778-800; Begin Z.B., *The Liquid Vision for Israel at Peace*, FA, Vol. LXX, No. 4/1991, стр. 21-36; Maxwell K., *The Thorns of the Portugese Revolution*, FA, Vol. LIV, No. 2/1976, стр. 71; Zartman I. W., *Europe and Africa: Decolonization and Dependency*, FA, Vol. LIV, No. 2/1976, стр. 325-344; Davis N., *The Angola Decision of 1975: a Personal Memoir*, FA, Vol. LVII, No. 1/1978, стр. 109-125; Rubin B.R., *The Fragmentation of Afganistan*, FA, Vol. LXIII, No. 5/1980; Klass R., *Afganistan: the Accords*, FA, Vol. LXVI, No. 2/1988; Osnos P., *The Polish Road to Communism*, FA, Vol. LXIV, No. 2/1985, стр. 337-360; Laqueur W., *Reflections on Terrorism*, FA, Vol. LXV, No. 1/1986, стр. 86-100.

ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗОВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Дали некогаш сте слушнале барем нешто за ЗЕУ? Дали сметате дека треба, воопшто, да се губи барем малку време на неа? Зошто, и дали само малку? Дали ве потсетува на нешто (и)ли ве поврзува со нешто?
2. Каква е таа моќ која *го вози* кон толку голема фамозност НАТО? Каква е поврзаноста со и зависноста од НАТО на ЕУ? Дали е значајна релацијата меѓу НАТО и ЕУ и за нашава држава и како?
3. Како си ја разбирате ЕОЗ? Ги сфаќате ли правилно причините зошто била иницирана? И, уште повеќе, поради што завршила со неуспех?
4. А ЕПУ? Поради какви стартери? И, поради кои причини?
5. Кои биле претпоставките, конечно, да започне да *се тркала* ЕПС? Со колкав интензитет? И во какви манири?
6. Има ли ЕПС специфични карактеристики? Можете ли да наброите минимум три клучни? И можете ли да објасните зошто?
7. Како течела постапката на изградбата на ЕПС? Преку кои механизми, низ какви инструменти? Што го конституирало севкупниот механизам на ЕПС?
8. Што значи изразот *општа европска политика*? Како бил воспоставен, негуван и култивиран? И какви резултати манифестирал?
9. Како го поврзувате ЕЕА со ЕПС? Дали санкционирачки? Во строга, неизбежна правна, или во мека/нежна политичка смисла? И дали извршил радикална интервенција во ЕПС која е жива/функционира дури и денес?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, направете по една типична приказна со испреплетени релации меѓу ЗЕУ и НАТО!
2. Ве молиме, обликувајте по еден облик на карактеристична ЕОЗ!
3. Ве молиме, креирајте по една слика на *нацртаниот изглед* на ЕПУ!
4. Ве молиме, изградете по еден вид непозната држава на туѓа цивилизација, за која прв пат слушате, со сериозно и високоразвиена дипломатија уредена само преку механизми најблиски до денес нам познатите – политичките!
5. Ве молиме, обидете се, многу корисно да придонесувате во сите претходни нови архитектури на дипломати преку нивни внесувања во уставно-правни/конститутивни правни рамки!



7
8

Поглавје 8

Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика на Европската Унија

1. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Мастрихт

1.1. Кусо воведување во *Мастрихт*

Веќе е нотирано, во претходното поглавје во кое се анализираат основачките договори на заедниците/ЕУ, дека уставно-правната инаугурација на ЗНБП т.н. Втор столб на ЕУ, била извршена со Договорот за основање на ЕУ/ДЕУ/Договорот од Мастрихт/Мастришкиот договор⁵⁴¹, врз основа на следниве две причини кои воделе кон надлежности на ЕУ во безбедноста, а кусо и во одбраната:

- › егзогените (катастрофалниот земјотрес во меѓународниот систем по падот на Берлинскиот ѕид/окончувањето на Студената војна меѓу двете хоризонтални полутопки на планетава кои *на масата ги поставиле евроцентричните интегрирања на меѓународните односи* кои не биле доведени во прашање по Договорот од Вестфалија од 1648, бидејќи Европа била центарот на светската историја која ја изучуваме и генерално, и посебно од 16 до 20 век, како последица на огромната бројка на континентални војни и жестоките/убиствените/не само поразувачки туку и уништувачки освојувања на држави, народи и племиња распослани насекаде низ Земјинава топка, приказна позната како европоцентрична/европоцентричност,⁵⁴² но, сè има свој крај, можеби изненадувачки, можеби не, но, за поголемиот дел од светот и особено за САД, конечно, почнала да се буди *европската зора на мирот*;⁵⁴³ во такви услови, десетици илјади американски неискористени трупи, лоцирани во базите на СРГ поради спас од евентуална нова војна која никогаш не се случила, поради која воените планери во Вашингтон после Европа, престанувајќи да биде проблем, се концентрирале кон проблематичните географски локации – Заливот, Блискиот Исток и Азија; ете како започнало породувањето на најпочетната/иницијалната капсула за

541 Наслов V, -I. J.1-J.11.

542 Види повеќе кај Howorth J. *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?*, Chaillot Paper 43, WEU Institute for Security Studies, Paris, 2000; Hunter R.E., *The European Security and Defence Policy: NATO's Companion or Competitor?*, CA:Rand, Santa Monica, 2002.

543 Види повеќе кај Mandelbaum M., *The Dawn of Peace in Europe*, Twentieth Century Fund Press, New York, 1996.

ЕБОП, како поддел од ЕНБП; меѓутоа, *мирот* отворил дополнителни/нови проблеми меѓу, инаку во оваа сфера, меѓу себеупатените Американци и Европејци, имено, силите на другата страна од Атлантикот биле способни за себеактивирања и лансирања оружја од далечини, вклучувајќи стратегиски олеснувања за транспорти, за брзи мобилизации и за софистицирани логистики, додека западните сили зад *Железната завеса* биле моќни само за одбрани на статични линии со неопходни масовни мобилизации, регрутирани и поткрепени со копнените артилери и тенкови);

- › ендегените (внатрешните динамики на европскиот проект за континенталното интегрирање кон крајот на 80-тите и почетокот на 90-тите, кога никаде не постоела дилема дали европското обединување е политички маневар; клучната дилема била *како да бидат сплотени европските држави без стравови за никакви идни војни и како да бидат максимирани европските сили/моќи на надворешен план; ете најпрецизно, како/со што бил покренат не само проектот за ЕЗБП, туку и за ЕБОП; ниту Договорот за сојуз и за заемна помош* против можен/евентуален германски атак – меѓу ВБ и РИ во францускиот Данкин, од 4.5.1947,⁵⁴⁴ ниту *Договорот за економска, социјална и културолошка соработка и колективна самоодбрана/Бриселскиот пакт* – склучен меѓу ВБ, РИ и БЕНЕЛУКС, како основачки на Западната унија меѓу 1948 и 1954, кога бил амандманан како Модификуваниот бриселски договор, позитивно-правен/обврзувачки до конечниот пад во 2010,⁵⁴⁵ ниту дебатите 1950-54 биле успешни, па била формирана НАТО, а европската безбедност и одбрана биле симнати од европскиот дневен ред цели 40 години и, постепено будени, дури со американските предвидувања нуклеарна катастрофа (1981) и спас од неа преку унилатерални нуклеарни разоружувања (1986) од големите сили на чело со Роналд Реган и Михаил Горбачов⁵⁴⁶).

1.2. Основните цели на Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика

1. Основните цели на новоинсталираната политика биле формулирани на следниов начин:
 - › заштитите на заедничките вредности, на основните интереси и на неза-

544 Текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: <https://www.cvce.eu>.

545 Текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: <https://www.britannica.com>.

546 Американскиот државјанин Роналд Вилсон Реган бил холивудски актер, синдикален лидер, политичар републиканец, 33-тиот гувернер во Калифорнија (1967-1975) и 40-тиот претседател на САД (1981-1989), види повеќе на интернет-страницата: <https://www.biography.com/us-president/ronald-reagan>; државјанинот на СССР, Русинот Михаел Сергеевич Горбачов бил водач на СССР (1985-1991); неговите обиди за реформи воделе до крајот на Студената војна, но и до крајот на Врховниот политички орган – Комунистичката партија на СССР – КПСС и распаѓањето на СССР; добил Нобелова награда за мир во 1990, види детално на интернет-страницата: <https://www.biography.com/political-figure/mikhail-serguyevich-gorbachev>

- висноста на ЕУ;
- › јакнењата на безбедностите на ЕУ и на нејзините држави членки;
 - › заштитите на мирот и јакнењата на меѓународните безбедности во согласност со Повелбата на ООН, со принципите на Завршниот акт од Хелсинки и на Повелбата од Париз/Париската повелба за новата Европа;
 - › унапредувањата на меѓународните соработки;
 - › развивањата и консолидирањата на демократиите и на принципот владеења на правата, како и на почитувањата на човековите права и на основните слободи.⁵⁴⁷
2. За остварувања на горedefинираните цели биле предвидени следниве два нови инструмента:
- › заеднички ставови (во принцип, преку координирани активности на нивоа на државите членки)
 - › и заеднички акции (преку примени на инструментите на ЕК заради пружања различни видови помош општо, но и за изрекуваните санкции во конкретните случаи).
3. Разликите се губеле постепено, како мерките на ЕУ станувале сè позначајни од ставовите/однесувањата на и меѓу државите членки. Важен пример на успешна зедничка акција, поврзан со нас – со поранешната Југославија, бил Пактот за стабилност во Југоисточна Европа. На 26.5.1999⁵⁴⁸, односно *de iure* на 10.6.1999, во Келн⁵⁴⁹ по окончувањето на Косовската војна, регионалниот

547 Чл. J.1 од ДЕУ

548 Имајќи го предвид мноштвото иницијативи и приоди кон регионот со исти цели, во февруари 1998 Ведрин предложил нивно обединување во единствен глобален проект. На ваквото размислување се надоврзале и САД и во февруари 1999 година, за време на Конференцијата во Рамбује, предложиле нов проект за Југоисточна Европа под капата на НАТО и ЕУ. Конечно, во контекстот на процесот на стабилизирање на балканските држави, ЕК во 1999 предложила и нова стратегија во однос на петте поранешни југословенски држави – процес за стабилизирање и придружување кон ЕУ (Communication from the Commission to the Council on Operational Conclusions: EU Stabilization and Association Process for Countries of Central and Eastern Europe Bosnia and Herzegovina, Croacia, Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, COM (2000) 49 final, Brussels, 2.2.2000; corrigendum pag.3, concerne uniquement: FR/DE/EN, 2.3.2000, COM.2000 49 final/2).

549 Клучната улога во споменатата насока ја имала СРГ во својство на претседавач со ЕУ. Процесот за стабилизирање и на придружување на Југоисточна Европа во ЕУ бил предложен од ЕК на 26.5.1999. Текстот на Пактот за стабилност во Југоисточна Европа бил потпишан на 10.6.1999 во Келн, на истиот датум кога Советот за безбедност на ООН ја усвоил Резолуцијата 1244 за Косово. Тоа се случило непосредно по склучувањето на Воено-техничкиот договор во Куманово (текстот на Договорот е поместен во Говерни ..., исто, стр. 371-376). Пактот за стабилност бил свечено усвоен на седница на ЕС одржана на 30.6.1999 во Сараево (Сараевски самит). Смеслата на Пактот била да ги поттикне мирот, демократијата, почитувањето на човековите права и економскиот растез за да направи од Балканот стабилен и просперитетен регион. Заради остварување на вака дефинираните цели, Пактот предвидувал Регионална маса и три работни маси. Регионалната маса го надгледувала напредокот во рамките на Пактот, ги водела и обезбедувала насоките за унапредувања на неговите цели (чл.12). Фактички, во неа биле сконцентрирани сите прашања што се однесувале на суштината и примента на Пактот. Нејзиниот однос со регионалните маси се состоел од обезбедувања усогласености меѓу првата >

приод бил трансформиран во процес за стабилизација и асоцијација на Југоисточна Европа како прво опипливо/оптимистично/сериозно отворање перспективи за европски интегрирања поставено како т.н. политика на условеност кон државите од Западниот Балкан (всушност, на дополнителна условеност). Практично, била унапредена дотогаш применуваната политика на условеност, односно регионален приод, во смисла на негово проширување и продлабочување со поголеми стимулации за регионот, но и поголеми побарувања во однос на нивниот политички и економски развој и меѓусебната/регионалната соработка и билатерално и мултилатерално, меѓу соседите и пошироко во регионот, на експертско и на политичко рамниште, од најниското ниво до врвот (за сево ова следува повеќе во последното поглавје посветено на проширувањето на ЕУ по падот на Берлинскиот сид).

4. Ваквото механичко разграничување на формите на надворешно-политичкото функционирање за прв пат се сретнува во ДЕУ, и покрај фактот што изразот заедничка акција бил често употребуван и во рамките на ЕПС⁵⁵⁰. Но, заедничките акции во сферата на ЗНБП биле практикувани само во смисла на еден од аспектите на процесот на соработка, воопшто, не како самостоен, одвоен од сите други, и како јасно дефиниран правен концепт.⁵⁵¹

1.3. Уставно-правниот концепт за Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика на *Мастрихт*

1. Штотуку воспоставениот уставно-правен концепт, како нов вид надлежност на Унијата, не и на Заедницата, го сочинувале следниве елементи:
 - › едногласните одлучувања на ЕС за прашањата што биле предмет на заедничка активност;
 - › едногласните одлучувања на ЕС во однос на специфичните опсези и на општите и на посебните цели, како и потребните траења, средствата, начините,

маса – за демократизациите и човековите права, втората – за економските изградувања, развивања и соработувања и третата маса – за безбедносните прашања (чл.14). Сите три работни маси биле замислени да функционираат како придвижувачи на процесот на добрососедска соработка во регионот. Сите четири маси (трите работни, заедно со Регионалната) дејствувале како пленарни форуми за државите, организациите, институциите и регионалните иницијативи опфатени со Пактот (чл.16). Специјалниот координатор на Пактот за стабилност бил именуван од ЕУ, по консултирање со Претседавачот на ОБСЕ и другите учесници. Тој заседавал со Регионалната маса. Следствено, тој бил одговорен за унапредувања на постигнувањата на Пактот (чл.13). Бил должен да соработува со сите субјекти на Пактот. Во неговата работа му помагал Секретаријат. Инаку, институција која на почетокот пружала многу надеж била Регионалната конференција за финансирања (чл. 41). Во нејзиниот состав влегувале претставници на владите на државите донатори, од државите од регионот и од меѓународните организации. Таа наоѓала средства за финансирања на активностите на Пактот. Едно размислување за Пактот види кај Шкариќ С., Предуслови за мирен Балкан: Македонија и Западен Балкан, во неговата книга *Македонија на сите континенти: мир, демократија, геополитика*, Унион Трејд, Скопје, 2000, стр. 135-145.

550 Чл. 30.2(ц) и 3(ц) од ЕЕА.

551 Чл J.2 и J.3 од ДЕУ.

- процедурите и условите на/за спроведувања на заедничките акции;
- › можностите за евентуални спроведувања на одлуките во врска со заедничките надворешно-политички акции со квалификувани мнозинства;
 - › правните обврзаности на државите членки за одлуките за спроведувања на заедничките акции во процесите на формулирања и спроведувања на поодделните национални надворешни политики заради спречувања на неуспесите на ефикасностите и кохерентностите на усогласените позиции со неочекувани еднострани акции на одделните членки;
 - › можностите на државите членки за еднострани преземања одлуки во итни случаи, под услови на почитувања на општите цели на заедничките акции и информирања на партнерите за природата на преземените акти;
 - › можностите за ревидирања на квалитетите на соодветните заеднички акции во случаи на драстични промени на околностите што влијаеле врз нивните дефинирања;
 - › можностите за усвојувања специјални решенија за определени држави членки на ЕУ што наидувале на сериозни проблеми во процесите на спроведувањата на заеднички утврдените активности.⁵⁵²
- 2.** Од претходно изнесеното, станува јасно дека, како и во рамките на процесот на ЕПС така и во контекстот на ЗНБП, носители на институтот заедничка акција не биле ниту субјектот (Заедницата), ниту ентитетот во целина (Унијата), туку неговите составни елементи – државите. Истата забелешка се однесува и на институтот заеднички ставови. Имено, државите членки биле должни меѓусебно да се информираат и да се консултираат во однос на релевантните надворешно-политички прашања. Заедничките ставови биле формулирани на седници на ЕС. Всушност, тој ги донесувал и одлуките околу дилемите дали, воопшто, да се пристапува кон дефинирања заеднички ставови. Со исклучок на процедуралните прашања, сите други одлуки ги усвојувал едногласно.
- 3.** Функцијата на претставувања на ЕУ во меѓународните односи, најгенерално, ја вршел нејзиниот претседавач, како што тоа веќе било воспоставена практика и изградено право и во контекстот на ЕПС. Се разбира, овој општ принцип се однесувал и на претставувањата на ЕУ во меѓународните организации, како и на меѓународните конференции. Исклучок биле само конференциите на кои не учествувале сите држави членки. Во таквите случаи, присутните држави членки на ЕУ имале обврска да ги информираат отсутните членки за тековите на работењата и за усвоените одлуки на мултилатералните нивоа. Истиот принцип важел и во однос на работите во контекстот на Советот за безбедност на ООН. Имено, постојаните членки на овој орган со ограничен состав на Организацијата кои се истовремено и членки на ЕУ – РФ и ВБ, биле должни да обезбедуваат одбрани на ставовите и на интересите на ЕУ на седниците на Советот без предрасуди во

552 Чл. J.3 од ДЕУ

однос на сопствената одговорност во согласност со Повелбата на ООН.⁵⁵³

4. Соработките на дипломатските и конзуларните мисии на државите членки со мисиите на ЕК на ЕУ, како и меѓусебните соработки за мисиите за/во поодделните држави, воопшто, и на меѓународните конференции, како што веќе е елаборирано во претходниот поднаслов, биле правно санкционирани во рамките на процесите на европските надворешно-политички соработки, а во ДЕУ биле внесени дополнителни можности за основања заеднички мисии со седишта во заеднички простории.
5. Значаен новитет воведен со ДЕУ бил вклучувањата на безбедносно одбранбените аспекти на надворешните политики, со очигледни тенденции кон заедничка европска одбранбена политика, која, во крајна консеквенција, би требала да води кон заедничка европска одбрана.⁵⁵⁴ Меѓутоа, ДЕУ прашањата поврзани со сферата на одбраната ги разликувал од т.н. едноставни/неkomplицирани/полесни прашања, имено, оние што не произведувале сигурносни/безбедносни импликации. Токму тие, иако побезболни од аспект на поединечната одбранбена стабилност и безбедност на секоја од државите членки биле поттик/провокација/мотивација за формулирања заеднички ставови. Првите, и по стапувањето на сила на ДЕУ, останале области на ексклузивни национални надлежности. Патем, заедничките акции што имале консеквенции врз сферата на одбраната и безбедноста биле предмети на образложувања и спроведувања на ЗЕУ, за кои веќе стана збор во рамките на првиот наслов. Следствено, ДЕУ упатувал на неопходната соработка на ЗЕУ со НАТО (на кој, исто така, веќе се осврнавме во претходното, седмо поглавје), т.е. инсистирал на суштинска конзистентност на ЗНБП со обврските што произлегувале од Северноатлантскиот договор.
6. На институционален план, најзначајниот дострел било лансирањето на единствената институционална структура на ЗНБП, базирана врз меѓувладини консултации, но исполнета со бројни актери – ЕС ги дефинирал начелата и ги формулирал општите упатства, Советот на министри, од почетокот на 90-тите до денес само Советот (назив различен од Европскиот совет на ЕУ – ЕС, и од посебната организација Совет на Европа – СЕ, забелешка на авт.) ги донесувал одлуките за дефинирања и спроведувања на ЗНБП и обезбедувал конзистентности со актите на ЕУ, кон што придонесувала и ЕК, Комитетот за политичките и безбедносните прашања, како главен официјален орган за опслужувања на ЗНБП, а КОРЕПЕР, како редовен орган за подготвувања на работата на Советот⁵⁵⁵ и, конечно, ЕП, како носител на политички надлежности, во услови на изземеност на ЗНБП од правосудната контрола на ЕСП.

553 Чл. J.5 од ДЕУ

554 Чл. J.4 од ДЕУ.

555 Чл. J.8 од ДЕУ.

1.4. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Амстердам

1.4.1. Кусо воведување во Амстердам

Договорот од Амстердам содржел посебен наслов V⁵⁵⁶, со кој во потполност го заменил коресподентниот наслов V од Договорот од Мاستрихт (познат и како *Мастрихт I*). Најголемиот дел од членовите со кои била регулирана ЗНБП и со Договорот за реформирање на Договорот за основање ЕУ (во фусотите што следуваат и под кратенката ДРДЕУ, забелешка на авт.) (популарен и како *Мастрихт II*) се речиси идентични со оние содржани во *Мастрихт I*⁵⁵⁷. Значи, промените што ги внел *Амстердам* во рамките на Вториот столб на ЕУ не биле ниту широки по опфат, ниту длабоки по сопствената радикалност.

1.4.2. Инструментариумот на Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика според Амстердам

1. *Амстердам* внел и извесни новини во постојниот инструментариум на ЗНБП. Покрај заедничките ставови и заедничките акции, предвидел и принципи и генерални насоки усвојувани од страна на ЕЗ, систематски соработки (информирања и консултирања) на државите членки во рамките на Советот во врска со прашања од општ интерес и утврдувања заеднички стратегии⁵⁵⁸ од страна на ЕС, по предлог од Советот⁵⁵⁹, во областите во кои државите членки имале значајни заеднички интереси. Изразот значајност/важност/релевантност бил дефиниран врз основа на два, релативно стабилни, критериума:
 - › географски (припадностите на/поврзаностите на проблемите со конкретни, потесни или пошироки региони во кои некоја држава/група држави или поголемиот дел од државите членки (традиционално) негувале/и сè уште негуваат стратешки/витални интереси) и
 - › предметни/феноменолошки/содржински (дефинирани со помош на природата, карактеристиките, комплексностите/тежините, интензитетите итн. на проблематиките на кои државите членки не смееле/ниту смеат да си дозволуваат да остануваат глуви).⁵⁶⁰

2. Што се однесува на постариот и веќе разигран/уигран инструмент --

556 Наслов V – I. J.1-J.18.

557 Во жаргонот на Брисел овие изрази се во широка употреба најмногу поради т.н. остатоци од *Мастрихт* прашањата околу кои не можела да биде постигната согласност на Конференцијата на која се усвојувал ДЕУ, па биле оставени за преговарања/усогласувања на нова, чиј резултат бил нов договор – од *Амстердам*, што успеал да се справи со она што не било можно во *Мастрихт*. Ете зошто *Мастрихт I* и II.

558 Чл. J.2 (2) од ДРДЕУ.

559 Чл. J.3 (2) и J.3 (3) од ДРДЕУ.

560 Чл. J.3 (2) од ДРДЕУ.

заедничките акции, *Амстердам* предвидел правна обврска, не лабава можност, на државите членки да се обраќаат до Советот за да го известуваат за проблемите со кои се соочуваат во процесите на нивните спроведувања, а на Советот да ги разгледува, да ги проучува и да ги анализира манифестираните тешкотии и да бара соодветни решенија што нема да бидат на штета на остварувања на заедничките акции, односно на нивните ефикасности.

3. За прв пат во сферата на надворешно-политичките одлучувања, *Амстердам* сrameжливо ја најавил можноста за усвојувања на одлуките во Советот со мнозинство гласови преку одредбите за:

- › конструктивните воздржувања од гласања на соодветните државни претставници кои не биле пречки за усвојувања одлуки;⁵⁶¹
 - а)** прво, принципот флексибилност (морало да бидат правени преку презентирања формални декларации кои се повикувале на релевантниот член од Договорот што дозволувал таква можност, при што така донесените одлуки не ги обврзувале државите членки што се воздржувале, но тие морале да прифаќаат дека, иако неусвоени едногласно, одлуките ја обврзувале Унијата во целина, па и воздржаните држави и
 - б)** второ, во согласност со принципот солидарност, не смееле да ги попречуваат нивните спроведувања, иако со нив не биле обврзани, освен кога бројот на воздржаните членки бил поголем од третината од гласовите пропишана со чл. 148(2) во ДЕЗ/кога воздржувањата од гласањата би ја образложувале најмалку третина од државите членки во кои живеела најмалку третина од вкупното население во ЕУ, следствено, одлуките во такви ситуации не би биле донесувани;⁵⁶²
- › гласањата со квалификуваните мнозинства (при усвојувањата на заедничките акции, заедничките ставови или другите одлуки врз основи на заеднички стратегии;⁵⁶³ усвојувањата одлуки за спроведувања на заедничките акции или заедничките ставови, со исклучоци на одлуките со воено-одбранбени импликации⁵⁶⁴) и
- › усвојувањата одлуки за процедурални прашања со мнозинство гласови.⁵⁶⁵

4. *Амстердам*, кон постојната институционална/организациска инфраструктура на ЗНБП ги додал и:

- › Високиот претставник на ЕУ за прашањата од областа на ЗНБП со ранг на Генерален секретар на Советот, надлежен да му помага токму на Советот, особено во процесите на формулирања, подготвувања и спроведувања политички одлуки, како соодветни за дејствувања во негово име, по барања од

561 Чл. J.13(1) од ДРДЕУ.

562 Чл. J.13 (1) и J.13 (2) од ДРДЕУ.

563 Чл. J.13 (1) и J.13 (2) од ДРДЕУ.

564 Чл J.13 (2) (2) од ДРДЕУ.

565 Чл. J.13 (3) од ДРДЕУ.

- Претседавачот со ЕУ и преку водења политички дијалози со трети страни⁵⁶⁶ и
- › посебната аналитичка единица за планирања и прогнозирања меѓународни ситуации.

5. *Амстердам* предвидел уште еден новитет – зајакната соработка меѓу ЗЕУ на која ѝ дал далеку поголема тежина како на интегрален дел од развитокот на Унијата како посебен ентитет. Зајакнатата соработка би требала да се состои од поддршки на ЗЕУ за ЕУ во обликувањата на одбранбените аспекти на ЗНБП. И обратно, ЕУ соодветно ги поттикнувала процесите на воспоставувања поблиски институционални односи со ЗЕУ, со амбиции за конечни интегрирања на ЗЕУ во ЕУ, доколку ЕС донесувал/носел одлуки во вакви насоки.⁵⁶⁷ За прв пат била отворена и можноста за *ad hoc* заеднички учества на сите членки на ЕУ, без оглед дали истовремено биле и членки на ЗЕУ, во определени воени операции, со ограничени дејства/активности. Се работи за интервенции познати како три Петресбуршки задачи⁵⁶⁸ кои *Амстердам* ги имал наведено таксативно:
- › хуманитарни и спасувачки задачи/мисии;
 - › задачи за зачувувања или воспоставувања на мирот/мировни операции и
 - › задачи на заеднички сили/операции за справувања со кризни ситуации, вклучително и помирувања.⁵⁶⁹

1.4.3. Менаџирањата со кризите и *Амстердам*

1. *Амстердам*, дури и пред да почне да предизвикува правни реперкусии, успева да овозможува извесни забрзувања на процесите на поставувањата адекватни европски механизми за менаџирањата со кризите. Меѓутоа, комплексноста на институционалните интеракции меѓу ЕУ и ЗЕУ, и во рамките на ЗЕУ, сè уште ја правеле мошне слаба ваквата европска машинерија – бавна; задоцнета/ненавремена; слаба; неефикасна итн. Сепак, по ваквиот *Амстердам*, повеќе не било коректно отсутствата на сили на ЕУ и понатаму да им се припишуваат на негативните карактеристики на институциите и на оперативните инструменти, туку пресудно било тоа да се чини врз недостаточните соодветни политички волји на државите членки. Сепак, ЗЕУ била вклучена во неколку активности/машинери, на пример:
- › во 1997, за реконструкции на албанската полиција, преку обуки и совети на полициските службеници и инструктори;

566 Чл. J.16 од ДРДЕУ.

567 Чл. J.7 (1)&J.7 (2) од ДРДЕУ.

568 Договорени, за прв пат, во јуни 1992 и внесени во Декларацијата усвоена во хотелот Петербург, на ридот Петербург (оттаму и називот Петербуршка/Петресбуршки), во близината на Бон, СРГ, на седницата на Советот на ЗЕУ, како задачи што ЗЕУ би ги остварувала на воен план, без мешање од страна на САД (опширно за задачите види кај Karen S.F., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2003, стр. 40 и понатаму).

569 Чл. J.7 (2) од ДРДЕУ.

- › па во Хрватска за деминирања;
- › па во 1998 во Косово, заради набљудувања на безбедноста;
- › но во 1999, за време на тешката Косовска криза, повторно ЗЕУ била *никаква*, а *доминантна* била НАТО. Конечно, сите карактеристики на крајот на претходниот милениум, при што најмалку Амстердамските норми, сепак, отвориле респектабилни перспективи кон ЕБОП. Особено, следниве револуциски маневри:⁵⁷⁰
- › *помалку атланската ВБ*, за прв пат несомнена на неформалниот состанок на ЕС одржан на 24-25.10.1998 во австрискиот Портшах, поради изјавата на британскиот премиер Тони Блер за развивања европски и одбранбени капацитети, никако контра НАТО;⁵⁷¹ односно проатланската британска надворешна политика интензивно проевропски ориентирана, на патот на радикално поинакво европско интегрирање, преку, не само безбедносен, туку и одбранбен дијалог на релација Брисел-Вашингтон;
- › *помалку европската РФ*, очигледна преку декларацијата од седницата на ЕС одржана во Сен Мало⁵⁷² на 3-4.12.1998,⁵⁷³ која на *автономните европски сили* се повикувала како на придонеси кон *виталноста на модернизираниот НАТО како основа на колективната одбрана на членките на ЕУ*; преку еволуирања, од една страна, на француските односи кон НАТО со јакнења на самостојната европска воена сфера, и, од друга страна, на британскиот став за зајакнувања на одбраните преку ЕУ, заради надминувања на американско-европските нерамнотежи, заради/ во функција на опстанување на трансатланскиот сојуз; во пролетта 1998, во ерата на косовската катастрофална ерупција, високонаучни и стручни лица ја отвориле *трилемата* ЕУ-ЗЕУ-НАТО,⁵⁷⁴ сугерирајќи потреба од отстранувања на најголемиот дел од проблемите кај ЗЕУ преку постигнувања согласности за нов договор/второ редефинирање на младата ЕУ во 1998, меѓу другото, преку преземања директни политички одговорности од ЕУ за донесувањата одлуки за испраќања и надгледувања воени мисии во странство, поврзани со нејзини заложби сама да ги изведува операциите во кои САД не сакале да учествуваат (со други зборови, развивања на ЕУ како самостојна сила со цел избегнувања на зависностите од комплексните спогодби за позајмувања – како *Берлин-*

570 *Селектирани одлуки на Сојузниот уставен суд на СРГ*, Јубилејно издание, Фондација Конрад Аденауер, ВИНСЕНТ-ГРАФИКА, Скопје, 2009.

571 Informal European Summit, Pörtlsebach, 24-25 October, 1998, Pres conference by British Prime Minister Tony Blair, достапна на интернет-страницата:

572 Види повеќе кај Howorth J., *Saint-Malo Plus Five: An Interim Assessment of BSDP, Notre Europe*, Policy Papers, No.7, 2003, стр.3 и понатаму.

573 Joint Declaration on European Defence, Joint Declaration issued at the British-Franche Summit, Saint-Melo, 03-04 December 1998, достапен на интернет-страницата: http://www.evce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936fc8e9hef80f24f.html

574 Види повеќе кај Howorth J., *Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy*, West European Politics, No.27/2, 2004, стр.29-52.

плус механизмите за позајмувања средства од САД); станува збор за одлука на НАТО на самитот одржан во Берлин, во јуни 1996, заради спроведувања регионални мисии за менаџирања со кризи преку обезбедени пристапи на ЕУ до капацитетите и заедничките средства на Алијансата за оперативни планирања;⁵⁷⁵

- ▶ *промената на германската политика*, од целосна неупотреба, до прва употреба на сопствените воени сили во специфичната војна во Косово,⁵⁷⁶ овозможиле СРГ да ги надмине сопствените британско-француски растргнувања во однос на ЕБОП,⁵⁷⁷ но и понатаму ја нагласувала потребата од дејствувања во согласност со обврските на НАТО; во оваа смисла значајна била средбата на Тони Блер со Жак Ширак заради унапредувања на формирањата на ЕБОП и заради инаугурирањата растечки независен подел на меѓународниот систем на седницата на ЕС одржана во францускиот крајбрежен ресорт Сент-Мало, во декември 1998.

2. Како надоврзувања следувале и:

- ▶ првиот конкретен чекор кон ЕБОП на седницата на ЕС одржана на 3-4.6.1999 во Келн во чија Декларација било нагласено *дека ЗЕУ ги исполнила своите задачи и дека ЕУ, до крајот на 2000, ќе ги преземела сопствените функции, и ќе развивала ефикасен кризен менаџмент, така што таа а не НАТО ќе ги предводи своите држави членки, дури и неутралните*,⁵⁷⁸ следствено, биле предвидени:

а) зајакнувања на капацитетите во областа на разузнавањата, стратешките транспорти, командувањата и управувањата, вежбањата и поврзувањата на националните и на мултинационалните европски воени сили и зајакнувањата на индустриските и технолошките одбранбени бази; плус воените капацитети за подготвености за распоредувања, одржливости, интероперабилности, флексибилности и мобилности;

б) договарања и основања нови органи заради спроведувања на задачите од Петерсбург – Политичкиот и безбедносниот комитет составен од претставници со политички и воени искуства; Воениот комитет на ЕУ составен од воени претставници, заради давања воени совети и препораки на Политичкиот и безбедносниот комитет и Воениот штаб на ЕУ заради помагања на новите комитети и на соодветните министерски состаноци; Сателитскиот центар и институтот за безбедносни студии на ЗЕУ биле префрлени врз ЕУ, како привремени биле основани на седница

575 Berlin Plus Agreement - Европа ЕУ, достапна на интернет-страницата: www.europarl.europa.eu/pdf

576 Види повеќе во Селектираните одлуки, исто, стр.614-622.

577 Види повеќе кај Andréani G., Bertram Ch., Grant Ch., *Europe Military Revolution*, The Centre for European Reform, London, 2001, стр.21 и понатаму.

578 Cologne European Council, Presidency Conclusion, 03-04 June 1999, Annex III, European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, достапен на интернет-страницата: http://www.concillium.europa.eu/hr/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/kolnen.htm

- на министрите на 1.3.2000, а со одлука на Советот на 22.1.2001 станале постојани; конечно, шпанскиот политичар Франциско Хавиер Солана, во Келн бил прогласен за Генерален секретар на ЕУ и за прв Висок претставник на ЗНБП;
- › последователниот ЕС на 10.11.1999 во Хелсинки,⁵⁷⁹ отишол и понатаму – до 2003 ЕУ да биде способна:

 - а)** да распоредува 15 бригади (50.000 до 60.000 војници) во рок од 60 дена од донесување конкретна одлука за акција, подоцна именувани како Европски сили за брза интервенција, која не била европска армија, бидејќи за нив не одлучувала супранационална институција на ЕУ, туку државите;
 - б)** да развива консултации, соработки и транспарентности со НАТО, врз основа на потребите на државите и
 - в)** да воспоставуваат механизми и државите членки на НАТО, кои не се и на ЕУ, како и државите кандидатки, да придонесуваат кон воениот кризен менаџмент на ЕУ; да развиваат невоени кризни менаџменти за координации на различни цивилни средства на ЕУ и на членките;
 - › била одржана и седницата на ЕС во португалската Санта Маира де Феира од 19-20.6.2000 од чии заклучоци извира:

 - а)** *комплетна контрола врз ЕБОП, без никакви споменувања на какви било консултации со САД и Канада, со целосно автономни донесувања одлуки;*⁵⁸⁰
 - б)** но и четири работни групи меѓу ЕУ и НАТО заради одржувања јавни редови;
 - в)** редефинирања на безбедносните договори, дефинирања на целите на капацитетите, склучувања договори заради пристапи на ЕУ до капацитетите на НАТО и дефинирања перманенти аранжмани;
 - г)** плус развивања цивилни кризни менаџменти за управувања со кризи заради спасувања животи; спечувања кризни ескалации; враќања на мирни, стабилни и самоодржливи ситуации;
 - д)** управувања со штети врз државите;
 - ѓ)** решавања проблеми со координации и сл.;
 - д)** како и приоритетни области за цивилни управувања со кризи поврзани со полицијата, владеењето на правото, цивилната администрација и цивилната заштита;⁵⁸¹
 - › како и седницата на Советот, одржана на 20-21.11.2000 во Брисел за подобрување на капацитетите во:

579 Helsinki European Council 10-11 December 1999, Presidency Conclusions, Annex 1 to Annex IV, Presidency Progress Report to the Helsinki European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, достапни на интернет-страницата: http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/acfa4c.htm

580 Santa Maria de Feira European Council 19-20 June 2000, Presidency Conclusions, достапни на интернет-страницата: http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-rl.en0.htm

581 Види повеќе кај Jonson P., *The Development of the European Security and Defence Policy - An Assessment of Preferences, Bargains and Outcomes*, FOI, Swedish Defence Research Agency, Stockholm, 2006.

а) квантитативна смисла (членките се обврзале на ЕУ да ѝ стават на располагање 100.000 војници, 400 борбени авиони и 100 бродови заради формирања разновидни мисии) и во

б) квалитативна смисла (членките понудиле задоволувачки број на национални и мултинационални штабови на ниво на сила, оператива, команда, контрола, комуникации и стратегија).⁵⁸²

1.5. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Ница

1.5.1. Кусо воведување во Ница

1. Пред сè и над сè, Договорот од Ница⁵⁸³ како популарно име (потполниот наслов му гласел Договор за амандмирање на ДЕУ, на договорите за основање на европските заедници и на соодветни со нив поврзани акти, а во фусотите се употребува и кратенката ДН, забелешка на авт.), склучен на 26.2.2001, а стапил на сила на 1.2.2003, во основа, бил фокусиран врз реформата на институциите на ЕУ, како подготовка за најголемото проширување во нејзината историја кон Југоистокот (на кое се задржуваме во рамките на последното поглавје за проширување на ЕУ). Бидејќи за него веќе стана збор и претходно, заедно со осврт и врз другите основачки договори, на неговите одредби за сите други области, освен за ЗНБП и ЗБОП нема да се задржуваме, за да избегнеме секакви повторувања.
2. Меѓутоа, посветуваме и неколку реченици на амбициите на шефовите на државите и на владите на членките на ЕУ на ЕБОП нагласени на седница на ЕС 7-10.12.2000 во Ница,⁵⁸⁴ но пред склучувањето на Договорот од Ница, имено:
 - › подобрувања на воените капацитети и зајакнувања на капацитетите на цивилниот воен менаџмент, преку посебната Работна група за капацитетите, надлежна за инфо и транспарентност меѓу ЕУ и НАТО; врз основа на начелата за автономија на ЕУ, за политичка, доброволна природа и флексибилност на преземените обврски, за транспарентност, едноставност, јасност, компарација/споредба меѓу обврските на државите, за евалуација на министерските извештаи итн.; заради следниве цели:
 - а)** забрзувања на остварувањата на квантитативните и квалитативните цели;

582 Brussels, 20-21 November 2000, Council Meeting - General Affairs, достапни на интернет-страницата: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-435_en.htm?locale=en#file.tmp_Ref+2

583 Treaty of Nice amending the Treaty of the EU, the Treaties Establishing The European Communities and Certain Related Acts, Official Journal of the European Communities, C 80/1, 10.03.2001, достапен на интернет-страницата: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pfd/en_nice.pdf

584 Nice European Council Meeting, 7-10 December 2000, Presidency Conclusions, Presidency Report on the European Security and Defence Policy, Annex VI, достапни на интернет-страницата: www.europarl.europa.eu

- б)** преиспитувања на капацитетите поврзани со задачите од Петербург, а подложни на секојдневни, многубројни и разновидни промени, со конзистентности во заложбите на релација ЕУ – државите, плус НАТО и Партнерството за мир;
- в)** во функција на унапредувања на механизмите за евалуации на воениот кризен менаџмент, но и на неговите цивилни аспекти, претходно подвлечени во *де Феира*, како значајни за придонесите кон мировните мисии;
- г)** сите заедно во интерес на моќни вмрежености и на двете компоненти (воената и цивилната) и силни соработки на ЕУ и со ООН, и со ОБСЕ и со СЕ;
- › претходно предвидените/пропишаните нови политички и воени структури, во март 2000 биле инсталирани/етаблирани како привремени;
- › консултациските кризни аранжмани меѓу ЕУ и државите членки на НАТО, но не и на ЕУ и државите кандидатки за ЕУ, *породени* уште во де Феира, биле структурирани на/во следниве три степени/фази:
 - а)** предоперативен/на, меѓу сите нивоа, вклучително и министерските, заради што поуспешни процени на секоја конкретна ситуација;
 - б)** оперативен/на, откако Советот утврдил стратешка воена опција на содоставување во врски со оперативни планови до претходно наведените држави и
 - в)** последното ниво на формирање Комитет на учесници/контрибутори во извршувањата на сите важни операции;
- › непрестани аранжмани на консултации и соработки меѓу ЕУ и НАТО, во мирни фази, најмалку еднаш годишно, преку споменатите нови органи плус Северноамериканскиот совет плус воените комитети на НАТО; во услови на кризи тие се интензивираат, вклучително и со министрите;
- › аранжмани за соработки и со други заинтересирани потенцијални партнери, на пример, Канада;
- › вклучувања на функциите на ЗЕУ во ЕУ, во врска со Петербуршките задачи и, врз нивни основи, етаблирања Сателитски центар и Институт за безбедносни студии;
- › сите заедно, како несомнени механизми за сериозни и сигурни превенирања кризи.

1.5.2. Интервенциите на Ница

1. Во согласност со општата тенденција на *Ница* за проширувања на кругот прашања за кои би се одлучувало со квалификувани мнозинства, наместо едногласно, била внесена одредба за:
 - › именување Специјален претставник од страна на Советот со квалификувано мнозинство⁵⁸⁵ и
 - › имплементирања заеднички акции или ставови кои бараат меѓународни

585 Чл. 23 став 1 од Договорот од Ница.

спогодби/договори со една или повеќе трети држави или со меѓународни организации, од страна на Советот, со квалификувано мнозинство.⁵⁸⁶

2. *Ница* предвидувала овластувања на Комитетот за политички и за безбедносни прашања кој бил основан од Советот во јануари 2001, од страна на ЕС за практикувања политички контроли и за стратешки раководења со операциите за справувања со кризи.⁵⁸⁷
3. *Ница* ги проширила можностите за зајакнати соработки:
 - › во процесите на имплементации на заедничките ставови и акции што немале воено-безбедносни импликации, како правило, а
 - › во другите области, само како крајно средство, доколку целите не би можеле да бидат остварувани во разумни временски рокови, преку примени на релевантните одредби внесени во *Ница*.⁵⁸⁸
4. Меѓутоа, Договорот предвидувал дека зајакнатите соработки не се однесуваат на воените и на одбранбените прашања, туку само на заедничките акции и на заедничките ставови во областите на ЗНБП и на дополнителните построги услови во врска со Првиот и со Третиот столб. Исто така, државите кои не сакале да ги применуваат заедничките соработки, не смееле да ги оневозможуваат/блокираат.
5. Пред стапувањето на сила на *Ница*, била одржана седница на ЕС во белгискиот Лакен, на 14-15.12.2001 на која била усвоена Декларацијата за оперативната способност на ЗБОП⁵⁸⁹, која ги нагласила следниве постигнати капацитети:
 - › финализирањата на договорите со НАТО;
 - › способностите за управувања со кризите, благодарение на рамнотежените јакнења и на воените и на цивилните капацитети, преку реализациите на Петерсбуршките задачи, без постоење европска армија, но со европски акциски планови (и полициски) за спроведувања многу потешки операции.
6. Инаку, била усвоена и Декларација за иднината на *подемократска, потранспарентна и поефикасна* ЕУ со:
 - › приближувања до граѓаните, пред сè, до младите;
 - › реорганизирања на економски и политички пошироката ЕУ и
 - › постигнувања ЕУ да стане светски релевантен фактор на стабилност во изменетиов мултилатерален свет.⁵⁹⁰

586 Чл. 24 од Договорот од Ница.

587 Чл. 25 од Договорот од Ница.

588 Чл. 27(а)-(е) од Договорот од Ница.

589 Presidency Conclusions, Annex II, Declaration on the Operational Capability of the CESDP, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001, SN300/1/01REV1, достапни и на интернет-страницата: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf

590 Presidency Conclusions, Annex I, Declaration on the Future of the EU, Challenges and Reforms in a >

7. Надоврзување на неа било свикувањето на Конференцијата за иднината на Европа,⁵⁹¹ во состав од претставниците на:

- › сите институции на ЕУ;
- › многубројните европски социјални партнери;
- › Европскиот омбудсман;
- › владите на државите членки;
- › локалните и националните власти;
- › граѓаните на државите членки како и на сите
- › држави кандидати

на чело со поранешниот француски претседател Жискар д'Естен.

1.5.3. Ница и пакет-договорите меѓу Европската Унија и Северноамериканската алијанса

1. По стапувањето во сила на *Ница* морало да бидат склучени повеќе договори/ пакет од договори, меѓу ЕУ и НАТО, за Алијансата да ја поддржува Унијата да ги спроведува операциите во кои големата сила не учествувала, позната како *Берлин-плус* (по Берлинскиот од декември 1996), од 17.3.2003, од страна на Генералниот секретар/Високиот претставник на ЕУ, Хавиер Солана, и Генералниот секретар на НАТО, Џорџ Робертсон, имено:

- › договорите за безбедностите на размените на класифицираните информации, заради безбедносните заштити;
- › пристапите на ЕУ до капацитетите за планирањата на НАТО;
- › достапноста на ЕУ до комуникациските единици и до штабовите за операциите за управувањата со кризите;
- › дефинирањата на надлежностите за задачите на НАТО-заменик командантите (секогаш од Европа) за операциите предводени од ЕУ;
- › консултациите за користењата на средствата и на капацитетите итн.

2. Било договорено неприфаќања на проблематичните држави, но ЕУ, сепак, го примила во членство грчкиот дел од Кипар, на што силно се спротивставила РТ како членка на НАТО, но не и на ЕУ (заедно со Норвешка), што водело до извесна парализа на примената на оваа мрежа од договори. Дополнително, РТ од 1992 била придружна членка на ЗЕУ, но со новиот проект за ЕБОП била нагло исклучена – прилично невкусен маневар во период кога има мноштво кризи и вооружени конфликти во Југоисточниот дел од Европа, кој РТ, практично, го сметала за *сopствен двор*. Анкара особено се загрижила/

Renewed Union, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001, SN300/1/01REV1, достапни и на интернет-страницата: http://www.consillium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf

591 Presidency Conclusions, Annex I, Declaration on the Operational Capability of the CESDP, Convening of a Convention on the Future of Europe, European Council Meeting in Laeken, 14-15 December 2001, SN300/1/01REV1, достапни и на интернет-страницата: http://www.consillium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf

исплашила од примената на воените инструменти на ЕБОП во врска со Кипар, а поради поддршка од страна на РГ.

3. Ете зошто во пролетта 2002 ја блокирала примената на Берлин-плус, заканувајќи се и со блокирања на неопходните НАТО средства без кои ЕУ тешко би можела сама да изведува каква било воена операција. По тригодишни преговарања на високо ниво на релација Анкара-Атина било постигнато решение.⁵⁹² Следствено, на 16.12.2002 ЕУ и НАТО ја промулгирале *Декларацијата за ЕБОП*⁵⁹³ со која ги соопштиле/обелодениле/информирале за меѓусебните обезбедувања и потврдиле дека ЕУ ќе обезбедува што е можно поголеми вклучувања на државите членки на НАТО, кои не се и членки на ЕУ во ЕБОП, а НАТО, пак, од своја страна ќе им гарантира на овие држави пристапи кон таквите планирањата. За жал, овие договори не биле реализирани, па релациите ЕБОП-НАТО, во најголема мера, останале нефункционални.
4. Сепак, овој факт не ја спречил првата ЕУ *peace keeping* операција по барање од нашата држава (станува збор за првата мировна воена операција, за стабилизирање на безбедноста на државата и за зачувување на мирот меѓу вооружените банди и македонската *армија* со буџет помал од оној на минијатурниот Луксембург, по Граѓанската војна во 2001, како и примената на Охридскиот рамковен договор склучен меѓу двете етнички заедници – Македонците и Албанците, во согласност со берлинското мноштво договори и надополнета и со способности на НАТО):
 - › мисијата со огромна политичка важност/политичка симболичност *Конкордија*, од 31.3 до 15.12. 2003;⁵⁹⁴
 - › која била заменета со полициската мисија *Проксима*, наменета за помош на развојот на македонската полиција во согласност со ЕУ стандардите, и завршена на 14.12.2005.⁵⁹⁵

1.5.4. Ница и основната стратегија за безбедноста во Европската Унија

1. Многу е значајно да се нагласи и основната стратегија за безбедноста на ЕУ, насловена како *Безбедна Европа во подобар свет*, по предлог од Солана, усвоена на седницата на ЕС одржана на 12-13.12.2003 во Брисел,⁵⁹⁶ поради

592 Види повеќе кај Haine J.Y. (ed.), *From Laeken to Copenhagen: European Defence-Core Documents III*, Chailiot Paper No.57, EU Institute for Security Studies, Paris, 2003; Tofte S., *Non-EU NATO Members and the Issue of Discrimination* во едицијата на Howorth J.&Keeler J., *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for Autonomy*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

593 Текстот на Декларацијата е достапен на интернет-страницата: <https://www.nato.int>

594 Види повеќе на интернет-страницата: www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/concordia

595 Види повеќе на интернет-страницата: <http://data.europa.eu/eli/dec/2005/230/oj>

596 Presidency Conclusions, European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World, European Council Meeting in Brussels, 12-13 December 2003, достапни и на интернет-страницата: www.eeas.europa.eu/ >

петте клучни закани за европската безбедност:

- › тероризмите;
- › ширењата на оружјата за масовни уништувања;
- › регионалните конфликти;
- › националните неуспеси и
- › организираните криминали,

со цел справувања со нив во функции на градења безбедности во соседствата (Источна Европа, Јужен Кавказ и Блиски Исток) и посилното меѓународно општество/заедница со силни меѓународни институции, како и применувањата на меѓународното право и соработките со релевантните меѓународни организации.

2. ЕС на 11-12.12.2008, повторно во Брисел,⁵⁹⁷ покрај постојните, ги фокусираше и новите безбедносни закани:

- › климатските промени;
- › енергетските проблеми;
- › поморските опасности и
- › сајбер безбедносните закани.

3. Конечно, седницата на ЕС, на 25-26.6.2015, ја карактеризира одлука за подготовки на нова стратегија за безбедност,⁵⁹⁸ додека на неговата седницата одржана на 28.6.2016, во Брисел, од страна на Високата претставничка за ЗНБП – Италијанката, Федерика Могерини, била изложена стратегијата именувана како *Заедничка визија и заедничка акција – посилна Европа*, како најамбициозна во ЗНБП,⁵⁹⁹ со петте главни приоритети:

- › зајакнувањата на ЗНБП;
- › инвестирањата во стабилностите на соседствата;
- › интегрираните пристапи кон кризите;
- › поддршките на регионалните соработки и
- › јакнењата на глобалните владеења,

со посебни осврти врз Повелбата на ООН и врз Завршниот хелсиншки акт.

4. Сепак, НАТО не престанува да биде првостепена рамка за безбедносните

topics/eu-global-strategy_en

597 Presidency Conclusions, European Council Meeting in Brussels, 25-26 June 2015, достапни и на интернет-страницата: <http://www.concillium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

598 Presidency Conclusions, European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World, European Council Meeting in Brussels, 12-13 December 2003, достапни и на интернет-страницата: www.eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en

599 Presidency Conclusions, European Security Strategy - Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign Security, European Council Meeting in Brussels, 28.06.2016, достапни и на интернет-страницата: www.iss.europa.eu/uploads/media/EUGS.pdf

активности на членките на ЕУ, и покрај афирмирањата на изразот *стратешка безбедносна автономија на ЕУ*.

1.5.5. Ница и слабостите на Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика

1. Дијагностицираните слабости на ЗНБОП се состојат во следново:
 - › ЗНБОП била дизајнирана во мошне значаен политички момент, со огромни амбиции за продор кон европското политичко интегрирање, кога надвладаела перцепцијата дека нешто мора да биде преземено за да биде надминат актуелниот процес на ЕПС, бидејќи не бил во состојба/немал капацитет да се справи со серијата проблеми:
 - › и на внатрешен план (честите блокади поради едногласниот начин на донесувања на најзначајните одлуки; пролонгираните расчекори меѓу огромните дострели во монетарната и, воопшто, економската сфера и изразито скромните успеси на планот на политичките интегрирања)
 - › и на меѓународната сцена (падот на Берлинскиот ѕид; распадите на социјалистичките федерации во Средна и во Источна Европа; крвавите распади на СФРЈ; претпоставените ширења на ЕЗ кон Истокот; преговарачките процеси на ЕЗ со државите членки на ЕФТА заради создавања широка европска економска зона; процесите на преобликувања на КЕБС во ОБСЕ; потребите од конструктивности во односите со САД; Уругвајската рунда на ГАТТ и меѓународната криза од пошироки размери предизвикана со Војната во Заливот;⁶⁰⁰
 - › за жал, резултатата од разминувањето меѓу фаталистите – кои сметале дека било крајно време за радикални зафати и плашливите/неодлучните – кои стравувале од потешки проблеми од оние кон кои драстичните мерки би биле насочени – биле прилично козметичките, површински зафати, шминките на кои им бил залепен нов, провокативен наслов што на прва топка имплицирал радикален, хируршки рез. Битката меѓу интеграционистите и интергаверменталистите ја добиле застапниците на меѓувладината варијанта на надворешните политики. Оттаму и јазовите меѓу суштината, материјалниот аспект на ЗНБП и самиот израз што наведува на единство, униформност, многу повеќе отколку на плурализми и процеси на усогласувања, долго и, претежно, преку едногласни донесувања одлуки;⁶⁰¹
 - › постојаните усогласувања на ставовите на државите членки на ЕУ биле основниот недостаток на ЗНБП, бидејќи постигнатите согласности околу заедничките инструменти, самите по себе, не биле гаранции

600 Види опширно кај Delors J., *European Integration and Security, Alastair Buchan memorial Lecture*, 7.3.1991, International Institute for Strategies Studies, стр.1-2

601 de Flers N.A., *The Provisions on CFSP and CSDP in the Lisbon Treaty Reform*, paper prepared for presentation at the conference *The Lisbon Reform treaty: Internal and External Implications*, The Hebrew University of Jerusalem, 13-14 July 2008, стр. 7.

дека ќе бидат имплементирани, поради тоа што секој од учесниците во преговарачките процеси сметал дека во следните пазарења можеби може да добие и повеќе;⁶⁰² конечните резултати од опишаниве хендикепи биле перципирањата на ЕУ на меѓународната сцена како невидлива, незаслужна и несигурна;⁶⁰³

- › очигледно, ЕУ немала капацитет да биде актер, во смисла вистински *doer-doer-doer* и да испорачува спектакуларни надворешно-политички резултати, проблем што во теоријата се дефинира како отсуство на средба меѓу очекувањата и можностите.⁶⁰⁴

1.6. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот од Лисабон

1.6.1. Кусо воведување во Лисабон

1. Приближно шестдецениското работење на проектот Обединета Европа три пати сериозно се фокусираше врз усвојувања формални уставни основи на процесите на европските интегрирања:
 - › првпат во 1953, кога бил подготвен Нацрт-договорот за ЕПЗ;
 - › втор пат 1991-1992, при изработувањето на Нацрт-договорот за основање на ЕУ и
 - › последен пат, во периодот 2002-2003, при подготвувањето/создавањето на Нацрт-договорот за Уставот на Европа.
2. Секој од наведените напори значеле само обиди за воспоставување Устав, поради неподготвеноста за преземања симболични чекори кон поцврсто и подлабоко интегрирана Европа, ниту на страната на политичките елити на одделните држави членки, ниту на цивилната/граѓанската страна на популарните Европејци.
3. *Лисабон* е резултат токму на ваквата неподготвеност на дел од европските граѓани, манифестирана по повод одобрувањето на Договорот за Уставот на Европа. Логиката што лежела во процесот на неговото брзо и тајно подготвување, отприлика, гласела вака: ако не можеме да усвоиме интегрален текст на Устав како целосна замена на сите постојни основачки акти на заедниците и на ЕУ, тогаш ајде да продолжиме со примена на добро разработениот метод на ограничено, понатамошно модифицирање на постојните конститутивни акти. Ограничено, затоа што биле напуштени

602 Mangenot M., *Lisabonski ugovor i nove institucije EU*, Politichka misao, Zagreb, No. 1/2010, стр. 151 и понатаму.

603 Manegot M., op. cit.; Bretherton C.&Vogler J., *The EU as a Global Actor*, Routledge, London, 1999, стр. 187.

604 Hill Ch., *The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role*, JCMS, Vol. 31, No. 3/1993, стр. 306 и понатаму.

стремежите за усвојување европски устав во формална смисла. Но, од аспект на содржината, текстот на *Лисабон*, во најголемиот дел, е суштински сличен со оној на Договорот за Уставот на Европа.

1.6.2. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Договорот за Уставот на Европа

1. Договорот за Уставот на Европа (во понатамошниот текст, поради причини на ефикасност само Уставот, забелешка на авт.), потенцирано, во сферата на меѓународната политика и на безбедноста и одбраната на ЕУ⁶⁰⁵ требало да понуди одговори на најмалку три високоспецијализирани прашања, имено:
 - › зголемувањата на кохерентностите на ЗНБОП;
 - › зајакнувањата на соработките меѓу Високиот претставник за ЗНБОП (во понатамошниот текст и само Високиот претставник на ЕУ, или Претставникот на ЕУ, забелешка на авт.) и на Комесарот за надворешни работи во ЕК и проширувањата на претставувањата на ЕУ кон надвор.⁶⁰⁶
2. Уставот ја втемелувал ЗНБОП на ЕУ врз следниве клучни постулати:
 - › демократијата, правната држава, универзалноста и неделивоста на основните слободи и на човековите права со почитувања на човековото достоинство;
 - › рамноправностите и солидарностите;
 - › мултилатералните справувања со предизвиците на меѓународната сцена;
 - › почитувањата на принципите предвидени во Повелбата на ООН и
 - › почитувањата на правилата на меѓународното право,⁶⁰⁷

Заради остварувања на поширокиот список на цели⁶⁰⁸ кои следуваат:

- › негувањата и надградувањата на вредностите на ЕУ;
- › заштитите на интересите на ЕУ;

605 Види ги членовите I-40; III-309 -III-313 од Договорот за Уставот на Европа, како и член 10 од Протоколот 1 за улогата на националните парламенти (*Protocol on the Role of National Parliaments in the European Union, Official journal of the European Union C 310/204*); Протоколот 20 за положбата на Данска. Декларацијата 39 во врска со Протоколот 1 за положбата на Данска (*Declaration concerning the Protocol on the Position of Denmark, Official journal of the European Union C 310/470*); Протоколот 23 за структурната соработка во согласност со член I-41(6) и член III-312 од Уставот (*Protocol on Permanent Structured Cooperation Established by Article I -41(6) and Article III-312 of the Constitution, Official Journal of the European Union, C 310/364*) и Протоколот 24 за членот I-41(2) од Уставот, за односите со ЗЕУ (*Protocol on Permanent Structured Cooperation Established by Article I -41(2) of the Constitution, Official Journal of the European Union, C 310/365*).

606 Rutten Maartje (ed.), *From Nice to Laeken - Europe Defence: core documents*, Vol. 11, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, Paris, April, 2002, стр. 112 и понатаму.

607 Види го чл. III - 292(1) од Договорот за Уставот на Европа.

608 Проширениот список на надворешно-политичките и на безбедносно-одбранбените цели бил директно поврзан со напуштањето на системот на столбови, иако Уставот ја задржал конструкцијата на храм (определницата е преземена од Wessels Wolfgang, *Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau Zentraler Ergebnisse*, Integration, Vol. 26, No.4/2003, стр. 284 и понатаму).

- › зачувувањата на безбедноста, независноста и интегритетот на ЕУ;
 - › унапредувањата на мирот и на меѓународната безбедност на ЕУ;
 - › придонесувањата кон долгорочните развојци, справувањата со сиромаштиите и поттикнувањата на интеграциите во светската економија и
 - › генералните придонесувања кон добрите водења на меѓународните активности.⁶⁰⁹
- 3.** Бришењата на столбовите на ЕУ со Уставот не значеле укинувања на клучните улоги на државите членки во утврдувањата и спроведувањата на надворешната политика на ЕУ, но подразбирале задолжителни информирања на Советот за националните ставови и активности поврзани со заедничките акции на ЕУ, како и за преземените итни мерки.⁶¹⁰
- 4.** Во основа, Уставот не предвидувал радикални промени во функционирањата на постојните институции на ЕУ (ЕСП, ЕП и ЕК) во насока на поголем степен на бриселизација на ЗНБО⁶¹¹. Судот не добил надлежности во областа на ЗНБО, освен генералните овластувања за контролата на евентуалните неспроведувања на надлежностите на ЕУ, односно за контроли на законитоста на одлуките на Советот за воведувања рестриктивни мерки кон трети држави.⁶¹² Ниту Уставот гарантирал проширувања на парламентарната контрола во однос на меѓународните договори во областа на ЗНБО и на надворешната трговија.⁶¹³ Уставот го стеснувал правото на законодавна иницијатива на ЕК.⁶¹⁴ Но, Уставот, сепак, настојувал да оствари нешто повисок степен на европеизација на ЗНБО, преку предвидувања две значајни новини – Министерот за надворешни работи и Европската служба за надворешни работи.
- 5.** Министерот за надворешните работи кој со квалификувано мнозинство би бил избран и разрешуван од ЕС во договор со ЕК,⁶¹⁵ бил одраз на тенденциите на Уставот за приближувања на ЗНБП на ЕУ и на надворешните работи на ЕЗ, односно за комунитаризација на ЗНБП, преку спојувања на функциите на Високиот претставник и на надлежниот комесар, односно проширувања на функциите на Претставникот на ЕУ и во сферата на надворешните односи на Првиот столб. Уставот ги предвидувал следниве надлежности на Министерот за надворешни работи:

609 Види чл. III - 393(2) од Договорот за Устав на Европа.

610 Види чл. III - 297(4) и (5) од Договорот за Устав на Европа

611 Види чл. III - 376 од Договорот за Устав на Европа.

612 Види чл. III - 322 од Договорот за Устав на Европа.

613 Види чл. III - 325(6) од Договорот за Устав на Европа.

614 Види чл. III - 299 од Договорот за Устав на Европа.

615 Види чл. I - 28(1) и (4) од Договорот за Устав на Европа

- › право на иницијатива;
 - › водења и спроведувања на ЗНБП;
 - › грижења за кохерентностите на надворешните активности на ЕУ⁶¹⁶ итн.
- 6.** На функцијата на Министерот за надворешните работи, Уставот сосема логично ја надврзал Службата за надворешното работење (составена од службеници на Генералниот секретаријат на Советот и на ЕК, како и на националните дипломатски сервиси на државите членки), чии организации и функционирања би ги утврдувал ЕС, по предлози од Министерот, по консултации со ЕП и по одобрувања од ЕК.⁶¹⁷ Во светлината на дуализмот меѓу Советот и ЕК, што Уставот не успеал да го надмине, т.е. на опасноста Министерот да биде третиран како комесар од страна на Советот, односно како фигура на Советот, од страна на ЕК, очигледен бил напорот Службата да обезбедува координации и усогласености на активностите во ЗНБП и на Првиот столб, како на хоризонтално, така и на вертикално рамниште.⁶¹⁸ Уставот не ги детализирал нејзините организирања и функционирања, факт кој ги навел Високиот претставник за/на ЕНБП, Хавиер Солана, и Претседателот на ЕК, Жозе Мануел Барозо, да подготват документ за неа како основа за нова почетна расправа на државите членки во тој правец.⁶¹⁹
- 7.** Потребата од кохерентност ја наметнувала и неопходноста од донесувања на одлуките на Советот во рамките на ЗНБП со квалификувано мнозинство, врз основа на предлози од Министерот, откако тој претходно би барал постигнувања консензуси меѓу државите членки и по посебни барања од ЕС.⁶²⁰ Уставот предвидувал и можности за конструктивни воздржувања,⁶²¹ за кои веќе стана збор.
- 8.** Во однос на поблиската соработка, Уставот бил далеку пофлексибилен од *Амстердам* со кој таа била воведена, но не и применувана, во смисла дека ваквата соработка не морала да биде поврзувана со остварувања специфични заеднички ставови или акции.⁶²²
- 9.** Уставот понудил поширока дефиниција на определницата европска безбедност и одбрана способна да ги опфати мисиите (со цивилни и воени

616 Види чл. I - 28 2) и (4); III-293(2) и III-240(4) од Договорот за Устав на Европа

617 Види чл. III - 292(1) од Договорот за Устав на Европа.

618 Повеќе кај Missiroli A., *Mind the Steps: Constitutional Treaty and Beyond*, во книгата на Gnesotto N. (ed.), *EU Security and Defence Policy: the First Five Years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Paris, 2004, стр. 140 и понатаму.

619 Issue Paper on the European External Action Service, 1 March 2005, SN 1508/05.

620 Види чл. III - 302(2) од Договорот за Уставот на Европа

621 Види чл. III - 292(1)&(3) од Договорот за Уставот на Европа.

622 Види чл. III - 419 од Договорот за Уставот на Европа

компоненти) заради одржувања на мирот инсталирани преку механизмите на ООН⁶²³ т.н. Петербуршки мисии/задачи, мисиите со воени природи преземани во насоките на:

- › разоружувањата;
- › постконфликтните стабилизирања;
- › градењата доверби;
- › пружањата советодавни и воени видови помош,
- › како и мисиите за справувањата со најразновидните, мошне опасните терористички напади, воспоставени во рамките на ЗНБП на ЕУ,⁶²⁴ преку:
- › ставањата на располагања на националните воени и цивилните сили (кои би требало да се фузионираат во мултинационалните сили) и
- › финансирањата на нивните акции од страна на државите членки.⁶²⁵ Новата дефиниција требало да му даде продлабочена смисла на принципот меѓудржавна солидарност во услови на природни катастрофи или терористички напади,⁶²⁶ како и во случаи на агресији,⁶²⁷ преку почитувања на специфичните политики на државите членки. Но, во суштинска смисла, Уставот не успеал да ги стимулира оперативните автономии на државите членки на ЕУ *vis-a-vis* НАТО,⁶²⁸ а на институционален план не инсталирал посебна, нова, специфична постапка на подготвувања и донесувања одлуки во рамките на ЕБОП, различна од онаа на нивните утврдувања во рамките на ЗНБП; сепак, заслужува да биде нотирано дека Уставот, како главен инструмент на ЕБОП, ја предвидувал Европската одбранбена агенција надлежна за:
 - › утврдувањата на оперативните потреби на државите членки;
 - › зајакнувањата на индустриските и технолошките основи на одбранбените системи на државите членки;
 - › утврдувањата на националните политики во областите на вооружувањата;
 - › усогласувањата на националните политики за набавките на оружјата, координирањата и управувањата со мултилатералните програми и
 - › поддржувањата на истражувањата за воените цели.

10. Клучните слабости на вака поставените одредби во Договорот за Уставот на Европа за ЗНБП и ЕБОП се состоеле во контрадикторностите меѓу напорите за афирмации на специфичната европска политика (без целосни раскинувања на тесните врски со структурите на НАТО), од една страна, и стравувањата

623 Види чл. I - 41(1) од Договорот за Уставот на Европа

624 Комплетниот список на опфатените мисии е наведен во чл III-309.

625 Види чл. I- 41(3).

626 Клаузулата за солидарност првенствено подразбира соработка на политичките и на цивилните структури на државите членки на ЕУ, со исклучок на Данска, но не ја исклучува и соработката на националните ефективни кои се во надлежности и на министерствата за одбрана, види чл. I-43.

627 Види чл. I- 40(2) и (7) и чл. III-214.

628 Види чл. I- 41(2)(2).

од терористичките напади од широки калибри (за кои биле/се неопходни проектирани улоги на ЕУ но заедно со САД како светски полицаец, оној кој секогаш е и ќе биде на вистинската страна во глобалната војна против тероризмот), од друга страна.⁶²⁹

11. Изворната намера била Уставот да стапи на сила на 1.11.2006, што барало негова претходна ратификација од сите 25 држави членки на ЕУ. Планот бил пореметен со неуспехот на референдумите во РФ (на 29.5.2005, со 55 % против од вкупната излезност од 70 %) и во Холандија (на 1.6.2005, со 61 % против, од вкупно излезените 63,3 %).⁶³⁰ Првичните реакции на неуспешните референдуми на Брисел биле продолжувања на ратификациските процеси во интерес на целината и на демократиите⁶³¹. Одговорот, пак, на одложувањето на спроведувањето на британскиот референдум, само неколку дена пред одржувањето на седницата на ЕС на 16-17.6.2005, меѓу другото, и заради проценување на новонастанатата ситуација⁶³² била Декларацијата за ратификација на Договорот за Уставот на Европа.⁶³³ Теоријата и практиката се надоврзале со бројни предлози за справувања со новонастанатите ситуации, само еден од нив атрактивниот план за собирања цреши, односно Ница плус, најкусо, интегрирања во Договорот од Ница на оние уставни одредби кои не барале ратификации за да бидат имплементирани.⁶³⁴ Своевидна стратегија на собирања цреши, сепак, била применета, но како вградувања на достигнувањата на Уставот кој бил проектиран како замена на сите претходно функционирачки конститутивноправни акти, не во постојни *Ница*, туку во нов инструмент, не толку амбициозен колку Уставот, туку далеку поскромен во амбициите кои се состоеле само во амандмирања, односно реформирања на позитивниот конститутивен договор т.н. Реформскиот договор од Лисабон⁶³⁵. Несомнено, парот цреши во Уставот во однос на кој државите членки на ЕУ

629 За евидентираниите слабости на решенијата на Уставот види кај Johnstone D., *The French Are At It Again: Revolt or Revolution?*, достапен на интернет-страницата: <http://www.counterpunch.org/johnstone04262005.html>

630 За причините за објавување види Flash Eurobarometer: Postreferendum Survey in France, види повеќе на интернет-страницата http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_fr_nat.pdf; Flash Eurobarometer: Postreferendum Survey in the Netherlands, види повеќе на интернет-страницата: http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/nl172_en.pdf

631 Joint Declaration: IP/05/627; Joint Statement: IP/05/653.

632 Види повеќе кај Brady H., *The June European Council: Fear and Loathing in Brussels?*, CER, London, June, 2005.

633 Текстот на Декларацијата е достапен на интернет-страницата: <http://www.eu2005.lu.en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-decl/index.html>

634 Види детално кај Diakoutou Ch., *What Happened to the Treaty Establishing a Constitution for Europe?*, Intern, ELIAMEP, 14 July, 2005.

635 Види Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Lisbon, 13 December 2007, 2012/C 236/01, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>; со првиот бил амандмиран ДЕУ, додека со вториот ДЕЗ. Како што видовме претходно, во ДЕУ е вградена и Повелбата за основните човекови права, со сосема рамноправна правна сила со другите договори (чл.6 од ДЕУ).

немале ништо против ЗНБП и ЕБОП.⁶³⁶ Но, Реформскиот договор предвидувал и неколку клучни новитети.

1.6.3. Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика и Лисабон

1. Имено, ЗНБП била регулирана во делот V на ДЛ, поделен на две поглавја:
 - › Општи одредби за надворешното функционирање на ЕУ и
 - › Посебни одредби за ЗНБП; поделени на два подналова – Општи одредби и Одредби за ЗБОП, нов наслов со кој бил заменет претходниот ЕБОП што би требало да води кон заедничка одбрана, секогаш кога за тоа ЕС ќе донесе соодветна одлука.
2. Функциите на поранешниот Висок претставник за ЗНБП и на Комесарот за надворешни работи Лисабон ги обединил во една функција – Висок претставник на ЕУ за надворешни работи и безбедносна политика, при што по стапувањето на сила на ДЛ оваа функција била одвоена од функцијата Генерален секретар. Го назначува ЕС, во согласност со ЕК, со квалификувано мнозинство (на истиот начин може да му биде и прекинат мандатот) и раководи со сесиите на Советот за надворешни работи, потпретседател е на ЕК и ја предводи Европската служба за дејствувања кон надвор/за надворешни дејствувања/функции,⁶³⁷ со што се отворени можности за постигнувања комплетни усогласености меѓу надворешните односи и ЗНБП.⁶³⁸ Всушност, Високиот претставник координира рано раководи и со двете – и ЗНБП и ЗБОП заради:
 - › овозможувања сериозни, значајни, моќни влијанија на меѓународната сцена;
 - › влијаења врз нивни унапредувања, преку водења политички дијалози со трети држави во име на ЕУ;
 - › изнесувања ставови на ЕУ пред меѓународни организации и на меѓународни конференции;
 - › градења консензуси во Советот и
 - › овозможувања спроведувања на одлуките на двата совета – Европскиот и Министерскиот.

Сето тоа го изведува како избран од ЕС со квалификувано мнозинство гласови и потврден од ЕК за петгодишен период.⁶³⁹

3. Следствено, централниот предизвик со кој се соочува ЕУ се решавањата на бројните и тешки политичко-институционални тензии меѓу Унијата, од една,

636 Eurobarometer 66, Public Opinion in the EU - First Results: Fieldwork, September-October, 2006, види повеќе на интернет страницата: http://ec.europa.eu.public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf

637 Исто.

638 Чл. 26(2) од Консолидираната верзија на ДЕУ.

639 Чл.18-26 од ДЕУ.

и нејзините членки, од друга страна. Како? Така што новите позиции на Претседателот на Советот и на Високиот претставник за ЗНБП се регулирани со цел обединувања на ЗНБП и на ЗБОП. Но, двете нови функции предизвикуваат и збунетост, бидејќи ги делат вниманијата и со Претседателот на ЕК и со ротирачкото Претседателство кое е задолжено и со други обврски, освен надворешните, безбедносните и одбранбените политики, бидејќи релевантните норми на *Лисабон* содржат јаснотии, но и сериозни нејаснотии. Затоа е неопходно да биде постигната и практикувана разумна и успешна/корисна поделба на трудот со цел остварувања сигурни и очигледни раздвоени влијанија на секоја од конкретните функции. Без оглед на фактот дека службениците уживаат и различни/специфични надлежности, сепак, мора да биде неспорно дека Високиот претседател е надлежен за политичката сфера, Претседателот на Советот за координирањата и раководењата, а Претседателот на ЕК за извршувањата/имплементациите. Се разбира, никој не смее да има илузии дека развивањата единствени политики помеѓу државите многу брзо ќе бидат постигнати. Но, доколку инструментите пропишани со *Лисабон* бидат разумно користени, постои надеж дека би можело да доаѓа до минимизирања на елаборираниве проблеми.⁶⁴⁰

4. Вака широко формулираниот мандат на Високиот претставник, на 26.7.2010 бил зајакнат и со надлежности во однос на *sui generis* Службата за надворешни дејствувања/Европската служба за надворешни работи, како автономен орган на дипломатска служба, начелно... составен од службеници... на Генералниот секретаријат на Советот и директоратите на ЕК и од второстепен персонал на дипломатските сервиси на членките на ЕУ, со организациски поставености... утврдени со одлуки на Советот, односно функционирања по предлози од Високиот претставник, по консултации со ЕП и по добивања согласности од ЕК.⁶⁴¹ Предизвикот пред неа е огромен, бидејќи бара вешти раководења со неа преку висококвалитетни кадри и преку значителни политички и дипломатски сериозности на сите поставени цели. Сите надворешно-политички актери мораат континуирано да ги имаат во вид сериозните значења, но и огромните ризици на овој нов дипломатски потфат, кој, не само поради тоа, мора да биде многу успешен во создавањето рамка, како навистина неопходна, атрактивна и успешна, за младите и амбициозно фокусирани дипломати во/од сите држави членки. Токму поради тоа, на почетокот од 2010 започна трка меѓу големите држави членки за водечките позиции во новата служба и решителна војна меѓу ЕК и ЕС за надмоќ како евидентен вулгарен спектакл.⁶⁴²

640 Види повеќе кај Wielard R., *How Many Presidents Does it Take to Run the EU*, Washington Post of 08.01.2010,

641 Чл. 27 од ДЕУ.

642 Види повеќе кај Avery G., Howorth J., Rijks D., Duke S., Adebahr C.L., Missrioli A., Le Gloan-nec, A.M., Withman R., Keukeleire S., Grevi G. & Maurer A., *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*, EPC Working Paper No.28, European Policy Center, Brussels, 2007; Crowe B., *The European External Action Service: Roadmap for Success*, Royal Institute of International Affairs, London, 2008.

5. Очевидни се бројните расправи и несогласувања меѓу водечките индивидуалци, државите членки и агенциите на ЕУ што го следеа процесот на имплементација на *Лисабон*, на почетокот на вторава декада. Тие сугерираа дека *Лисабон* тешко или воопшто нема да има моќ да ѝ овозможува на ЕУ да ги решава надворешните политики и одбраната, туку многу повеќе *ќе биде зависна од пружањата/давањата и земањата меѓу сите надворешно-политички и одбранбени актери, и особено, од подготвеностите на секоја од државите членки вистински да бара пристап до меѓународните прашања/да учествува (чесно и успешно) во меѓународните политики.*⁶⁴³
6. *Лисабон* вовеле и нова функција на ниво на ЕС која преку дефинирања на стратешките интереси и цели на ЕУ ги формулира и генералните стратешки насоки на ЗНБОП. Поради тоа тој, со квалификувано мнозинство гласови, си избира сопствен претседател со мандат од две и пол години, кој не смее да биде носител на национални функции, посветен на следниве надлежности:
- › претседавања со ЕС;
 - › олеснувања на неговите единства и консензуси;
 - › раководења со соработките на релацијата ЕС-ЕК-Советот за општи работи;
 - › доставувања извештаи до ЕП по секоја седница;
 - › вршења надворешни претставувања на ЕУ во врска со сите прашања од областа на ЗНБОП и
 - › свикнувања вонредни средби во функции на стратешките насоки во конкретните интернационални случувања.⁶⁴⁴
7. Објективно, *Лисабон* изврши очевидни измени, бидејќи го зголеми бројот и диверзитетот од тела/органи (во случајов и индивидуални). Но, не само што не ги упрости, туку и дополнително ги усложни нивните меѓусебни релации – следствено, и однесувањата на ЕУ. Имено, активностите на/надлежностите на и Претседателот на ЕС, Претседателот на ЕК, Високиот претставник плус, конкретно, секоја актуелна држава претседавач со ЕУ, само ја враќаат меморијата на американскиот државен секретар, Хенри Кисинџер, од 70-тите години на минатиот век, кој е запаметен, меѓу другото, и според честите себезапрашувања *кој е телефонскиот број на Европа*. Токму поради тоа и актуелните политичари од надвор, во современи услови, не без разумни причини, со право се разочарани од *големиот број телефонски контакти на Европа* во контекстите на упатувањата совети за усогласувања на националните интереси на членките на ЕУ, особено, на трите големи основоположнички – СРГ, РФ и РИ (сега без дополнително зачленетата ВБ поради земјотресниот *Брегзит*), заради успешни надворешнополитички, безбедносни и одбранбени акции.⁶⁴⁵

643 Види повеќе кај Menon A., *Life after Lisbon: Foreign and Security Policy*, EUSA Review No.23/1, 2010, стр.2-4.

644 Чл. 15&26 од ДЕУ.

645 Види повеќе кај Chopin T., Lefebvre M., *Three Phone Numbers for Europe: Will the Lisbon Treaty Make the* >

8. *Лисабон*, внесувајќи ја ЗБОП во ЗНБП, се напнува за да искреира операциски капацитети на ЕУ, со примени и на цивилни и на воени средства, и во цивилни мисии и во воени операции насочени кон непрекинати зајакнувања на меѓународната безбедност, сочувувањата на мирот и превенирањата конфликти (но и кон проширувањата на Петербуршката листа со воени совети за воените задачи, за операциите против тероризмот, за разоружувањата итн.), сите во согласност со Повелбата на ООН.⁶⁴⁶
9. Во однос на операциите што би се преземале во рамките на ЕБОП, *Лисабон* предвидува, навидум, незначителни измени во правец на можностите за доверувања нивни имплементации на група држави членки, кои, во согласност со Високиот претставник, меѓусебно ќе се усогласуваат околу сопствените менаџирања.⁶⁴⁷ Но, на прв поглед минорната иновација, би можела да подразбира новитет со далекусежно значење во правец на т.н. водечка нација доколку толкувањето на определницата менаџирања со задачите е екстензивно во смисла на опфат на планирањата и воспоставувањата на командната структура, во услови на ограничувања на одлучувањата во Советот на помала група држави на кои им биле доверувани извршувања конкретни операции.⁶⁴⁸ Со други зборови, остварувања заложби за воени капацитети, заради постојани структурни меѓудржавни соработки.⁶⁴⁹ Со цел овозможувања брзи донесувања одлуки за планирања и стартувања на операциите, *Лисабон* предвидува основања почетни фондови финансирани врз придонесите на државите членки, чии управувања, финансирања и функционирања би биле втемелени врз одлуки на Советот донесувани со квалификувано мнозинство, по предлог на Високиот претставник.⁶⁵⁰
10. Во поглед на развојот на воените способности и средствата за дејствувања, но не и во однос на мисиите и операциите, ДЛ предвидува постојана структурна соработка во рамките на Советот, по консултации со Високиот претставник, која е повеќе флексибилна, отколку зајакната, не бара минимален број, ниту фиксен праг учесници и не исклучува ниту една држава членка од почетокот. Се воспоставува со квалификувано мнозинство, кое е потребно и за пристапувања кон соработки на други држави или за суспендирања на веќе вклучени држави членки, додека сите други суштински одлуки во врска со нив се донесуваат едногласно.⁶⁵¹

European Union More Effective Abroad? Center on the United States and Europe at Brookings, US-Europe Analysis, Series No.43, 06.01.2010.

646 Чл.42(2) од ДЕУ.

647 Види ги чл. 42и44 од Консолидираната верзија на ДЕУ.

648 Види кај Sven B.&Ranco A. (eds.), *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Egmond Paper 24, June 2008, стр. 45 и понатаму.

649 Чл. 46(1) и понатаму.

650 Чл. 41(3) од Консолидираната верзија на ДЕУ.

651 Види чл. 42(6); 46(4)и Протоколот 10 кон Консолидираната верзија на ДЕУ, исто.

- 11.** *Лисабон* содржи нова правна основа на Европската одбранбена агенција/ Европската агенција за одбрана (која, како што е подвлечено погоре, била формирана уште во 2004)⁶⁵² со проширувања на нејзиниот мандат, под надлежност на Советот, во областа на:
- › имплементациите на структурните соработки;⁶⁵³
 - › идентификациите и имплементирањата секакви корисни мерки за подобрувања на ефикасноста на воените трошоци;⁶⁵⁴
 - › проценувањата на придонесите на државите учеснички во однос на нивните способности, за што има обврска да известува еднаш годишно (контрапункт на ваквата обврска на Агенцијата е обврската на државите учеснички во соработките за отворености кон Агенцијата, иако имаат слобода, од случај до случај, да одлучуваат дали и кога ќе ги доставуваат неопходните информации до Агенцијата, односно дали ќе ја овластуваат за нивни објавувања);⁶⁵⁵
 - › спречувањата и намалувањата на негативните влијанија на процесите околу Европа во повеќе брзини;
 - › дефинирањата и почитувањата на целите и нивните остварувања од членките, преку мултилатерални проекти;
 - › усогласувањата на оперативните потреби;
 - › истражувањата на/за/во одбранбените технологии;
 - › практикувањата корисни мерки за зајакнувања на индустриските и технолошките аспекти на одбраната итн., со слабост на измените да бидат комплетни, во смисла, што не ги дефинираат ниту критериумите врз основа на кои мора да ги вршат процените на воените капацитети на членките, ниту, токму поради тоа, меѓу другото, немаат доволни капацитети со успех да ги проценуваат членките во која мера навистина ги исполнуваат сопствените обврски.
- 12.** *Лисабон* содржи две клаузули – за солидарност и за заемна/меѓусебна помош кои би се активирале во случаи на агресија кон држави членки на ЕУ, од другите членки кои би морале да помагаат со сите средства во нивна моќ, во согласност со чл. 51 од Повелбата на ОН⁶⁵⁶ и со ... заложбите на НАТО⁶⁵⁷..., по предлози на засегнатите држави, на Високиот претставник или на ЕК, како и по одлуки донесувани од Советот за надворешни работи со квалификувано мнозинство, односно со консензуси за прашањата со одбранбени импликации.

652 Види чл. 45(2) кон Консолидираната верзија на ДЕУ.

653 Чл 28(D) и 45(2) од Консолидираната верзија на ДЕУ.

654 Види чл. 45(1)(е) од Консолидираната верзија на ДЕУ.

655 Види чл. 3 од Протоколот 10.

656 Види чл 42(7) од Консолидираната верзија на ДЕУ.

657 Види чл.188(R) и 222 од Консолидираната верзија на ДЕУ.

1.6.4. Надлежностите на клучните институции и органи/тела за Заедничката безбедносна и одбранбена политика

Како заокружување на комплициранава и комплексна, но и контрадикторна, и некомплетирана тема, поради што прашање е колку е успешна, ќе се обидеме (во рамките на оваа точка) најстегнато/најкусо, без да се повторуваме, да ги потенцираме само надлежностите на клучните институции и органи во сферата на ЗБОП кои претходно се неизнесени, а не смее да бидат заборавени, бидејќи се претпоставка за конечниот крај – критички осврт врз релевантните надградби на ДЛ во двете сфери во рамките на претходниот Втор столб, сепак, многу понови, отколку сите други во Првиот.

1.6.4. (а) Европскиот совет

1. По сè, вреди да се потцрта дека ЕС стратегиски ја поставува/претставува не само ЗНБП, туку и ЗБОП, придонесувајќи кон одлучувањата за формирања на трите постојани политички и воени органи/тела кои се институционалната рамка на ЗБОП:

- › Политичкиот и безбедносниот комитет (во текстот што следува ПБК, забелешка на авт.) кој е главен двигател не само на ЗНБП туку и на ЗБОП, како мост на нивни поврзувања (особено во услови на кризи) меѓу надворешните политики и одбраните; заради конечни постигнувања континуитети (различни од шестмесечниот, два пати неделно), постојана локација (неатрактивни низ државите, туку секогаш иста – Брисел) и со нов состав од (по еден претставник – амбасадор од секоја членка, по еден претставник на ЕК, на Воениот комитет и на Секретаријатот на Советот), очигледно, многу поразличен од претходниот (и затоа е негова замена) – Политичкиот комитет кој составен од политички директори во националните МВР се состанувал само еднаш месечно, не само врз основа на самостојност, туку и за:
 - а)** испитувања на драфт-заклучоците на Комитетот за општи работи; **б)** давања насоки за кризни менаџирања на, и добивања мислења и препораки од Комитетот за цивилни аспекти и на Воениот комитет;
 - в)** давања упатства и на други комитети за разновидни прашања од областа на ЗНБП;
 - г)** координирања, надзорирања и следења дискусии за/разгледувања на вариететни области од ЗНБП на бројни работни групи;
 - д)** одржувања блиски врски и неизбежни дијалози и со Високиот претставник и со специјалните претставници и барања помош од Воениот штаб;
 - ѓ)** вршења главни консултирања со НАТО и со сите трети држави; **е)** задоволувања барања на Советот за спроведувања договорени меѓународни политики (со овластувања на Претседателството и на ЕК);

- ж)** преземања одговорности (под надлежност на Советот) за политички насоки кон воените капацитети, соодветно со конкретните кризи; предлагања на Советот (заради преземања акции) политички цели за справувања со кризите;
- з)** испраќања препораки до Советот (врз основа на мислења на Воениот комитет) за започнувања операции (а Советот го советува какви одлуки - како стратешки и политички контролирачки за операциите) е мудро/корисно да донесува; обратно, Советот и ЕК имаат неспорни надлежности за донесувања правно задолжителни одлуки за ПБК, ЕК врши надзор врз мерките преземени од ПБК, ЕК и членките го информираат ПБК за мерките што ги презеле или планираат да ги преземаат, а Воениот комитет ги оценува воените операции и оперативните концепти и планови што ПБК мора да ги доставува до Советот; очевидно, во неговата огромна работа на ПБК му помагаат Воениот комитет, Комитетот за цивилниот аспект на кризниот менаџмент, Политичко-воената група и Воениот штаб;
- ▶ Воениот комитет (може и кратенката ВК, или само Штабот, забелешка на авт.) е највисокото воено тело составено од застапници на националните шефови за одбрана со тригодишни мандати, на чело со, од нив избран, претседавач надлежен за: претседавања со седниците; учествувања на состаноците на Советот на кои се носат политички одлуки; функционирања како воен советник на Високиот претставник и дејствувања како главно лице за контакти со оперативниот командант во текот на воените операции на ЕУ; телото функционира како форум, не само за комуникации и за консултации со членките (заради превенирања и управувања со кризи), туку и за: советувања на ПБК за прекин на операции; давања совети и препораки на ПБК за операциите и за оперативните планови (подготвени од оперативниот командант - врз основа на став на Воениот штаб); оценувања на стратешките воени опции од страна на Штабот и заедно со воените совети ги доставува до ПБК но и по барања од ПБК; издавања иницијални директиви до Генералниот директор на Воениот штаб; одобрувања (врз основа на одлуки на Советот за селектирања конкретни воени опции) иницијативни директиви за планирања од страна на оперативниот командант и контролирања/надгледувања на операциите што тој ги спроведува; во исполнувањата на обемните обврски му помагаат Воената работна група, Штабот и други соодветни одделенија и служби;
 - ▶ Воениот штаб е одделение на Секретаријатот на Советот во состав од 100 до 150 лица од членките (на чело со Генерален директор под директиви на Воениот комитет), поврзано со Високиот претставник (во рамките на Европската служба за надворешни работи), надлежно за колективни, мултидисциплинарни воени експертизи за одржувања и развивања на ЗБОП, како и за успешни реализирања на воените операции во услови на

кризи; Штабот е овластен за:

- а)** редовни одржувања односи со НАТО и соодветни релации со ОБСЕ и со ООН;
- б)** непрестани спроведувања на политиките и на одлуките на ВК поврзани со директиви, како и на раните предупредувања врз основа на континуираните следења потенцијални национални и мултилатерални/меѓународни кризи, проследувани со утврдувања европски сили за национални и меѓународни операции и
- в)** нивни објективни проценувања.

Најпрецизно, Воениот штаб е координатор на севкупниот воен инструментариум, лепило на ВК со воените капацитети на ЕУ.

1.6.4. (б) Советот (на министрите)

1. Советот, врз основа на *Лисабон* има дури десет состави (Советот за општи прашања и оној за надворешни работи се регулирани со *Лисабон*, додека сите други се утврдени со одлуки на ЕС). Со секој конкретен совет раководи соодветниот министер на конкретна држава која претседава со ЕУ, со исклучок на Советот за надворешни работи со кој секогаш претседава Високиот претставник, разработувајќи ги надворешните однесувања/функциите на ЕУ кон надвор, врз основа на стратешките насоки од ЕС, како за надворешните односи и безбедносната политика, така и за ЗБОП на ЕУ.
2. Секогаш го свикнува соодветниот претседател, или по сопствена иницијатива, или по барања на членовите на ЕК, додека, го подготвуваат Комитетот на постојаните претставници (КОРЕПЕР, забелешка на авт.) за сите прашања, освен ПБК – за политичките и безбедносните прашања. На Советот му помагаат и:
 - а)** Генералниот секретар назначен од него;
 - б)** Европската служба за надворешни работи (во чии рамки се Директоратот за кризните менаџменти/менаџирања и планирања; капацитетите за планирања и водења на цивилните мисии и Центарот за ситуациите), како и
 - в)** многу други директорати, комитети, служби и агенции.
3. Конечно, за сите прашања од областа на ЗБОП Советот одлучува едногласно, а за сите други со квалификувано мнозинство, доколку во конститутивните акти не е пропишано нешто друго.⁶⁵⁸

658 Чл.15-18&237 од ДЕУ.

1.6.4. (в) Односите меѓу советот и националните парламенти

1. Односите меѓу националните парламенти и Советот/влијанијата на националните парламенти, по сè заслужуваат посебен коментар⁶⁵⁹, кој е битен затоа што го осветлува фактот дека ЕУ, иако е контролирана од државите членки, сепак, преку институциите може да структурира нивни поинтензивни соработки. Како? Така што, дури и кога Советот може да носи одлуки со квалифицирани мнозинства, се потпира врз едногласности на државите членки.⁶⁶⁰ Следниве три карактеристики на националните парламенти се пресудни:
 - › различни извори/вниманија врз прашања поврзани со/посветени на ЕУ; сите имаат комитети за европски прашања/работи; како и различни фреквентности на состаноците и различни надлежности;
 - › различни овластувања – некои правно обврзувачки мандати благодарение на кои нивни влади гласаат во Советот; дури, можат само да ги замолуваат владите да внесуваат *резерви за надзорирања*, за конкретни национални парламенти да имаат подолго време за заземања ставови;
 - › различни автономии во правата.

2. Националните политички системи меѓусебно се разликуваат во смисла на тоа колку националните контролори (парламентите) се контролирани од националните влади, чии однесувања тие би барале да бидат контролирани во/преку работењата на Советот. Да речеме, Данскиот парламент е пример на национални парламентарни контроли, за сметка на овластувањата за правно обврзувачките мандати, како единствено автономни во нивните практикувања на националните власти сè додека (речиси секогаш) во нив функционираат малцински влади, со последици дека парламентарното мнозинство го контролира Данската влада, а не владејачкото мнозинство кое го контролира Данскиот парламент. Додека, пак, Австрискиот парламент, кој, исто така, има право да издава правно обврзувачки мандати, е попречен од владејачките мнозинства да ги извршува истите нивоа на контроли.

3. Заеднички за сите национални парламенти се следниве спречувања:
 - › проширените политички циклуси на ЕУ, ЗНБП и политиките на ЕУ со импликации кон надвор, се чини, дека се регулирани со протоколарни договори, кои бараат доставувања од националните парламенти

659 Лисабон предвидува дека ЕУ се заснова врз претставничка демократија – граѓаните се директно претставени во ЕП, државите членки во ЕС, од шефовите на националните држави или влади, а министрите во Советот, сите по ред се демократски одговорни пред националните парламенти и пред своите граѓани (чл. 8А.). Следствено, оцените на ЕП и на националните парламенти соодветно ги контролираат меѓународните политики.

660 Види поопширно кај Manila M.&Lane J., *Why Unanimity in the Council? A Roll-Call Analysis of Council Voting*, European Union Politics, No.2/1, стр.31-53.

- до Советот; парламентите може да бараат и претходно, за време на решавањата на посебни точки, кои, додека стигнат до Советот, може да влијаат многу работи поврзани со нив да бидат, едноставно, заборавани;
- › многу нешта се оставаат на одлучувања во процесите за имплементации на веќе усвоените одлуки, следствено, тешкотии се фактите дека националните парламенти можат/се во состојба/имаат моќи да ги контролираат само своите власти во Советот, па доаѓаат до *faits accomplis* - свршени чинови, бидејќи не секогаш се можни колективни контроли, на сите парламенти/држави заедно, поради што владите, по правило, се свесни и тврдат дека се доведуваат во прашања и репутациите на членките и кредибилитетот на севкупната политичка рамка на ЕУ; оттаму и перцепциите дека поделбите во носењата одлуки се делат на:
 - а)** шест парламенти со високи нивоа на контроли на воените арсенали на мисиите (Шведска, Данска, Финска, Ирска, СРГ и Словачка);
 - б)** пет со средни нивоа (Холандија, Луксембург, Австрија, РИ и Чешка) и
 - в)** седум со мали контроли (ВБ, РФ, Белгија, Португалија, Полска, Унгарија и РГ)⁶⁶¹

меѓутоа, проблемите кои не им парираат се:

- а)** прво, мисиите да бидат повеќе формирани од парламентите, со помали контролирачки овластувања;
 - б)** второ, олеснувања - праќања трупи без одлучувања на парламентите (Чешка, Романија и Бугарија веќе се откажале од вакви контроли)⁶⁶² и
 - в)** трето, не е јасно колку контролите врз трупите ги покриваат и жандармериите, па повеќе вторите ги покриваат активностите на ЗБОП;
 - › влоговите се многу поголеми во сферата на надворешните политики – поголеми политички динамики и противречни притисоци во меѓународните организации оневозможуваат вистински заеднички надворешни политики, обратно, по правило стимулираат едностраности; надворешните политики тешко се регулираат со усвојувања прогресивни и детални правни инструменти поради достапноста до точните информации за глобалните прашања, како и поради објективните потреби од флексибилности при променети/изменети/сосема поинакви околности; за жал или за среќа, тоа не е случај со внатрешните политики;
- 4.** Плус, постојат миксови од политички алатки и институционални процедури кои поткопуваат бројни кохерентни одлуки на сите глобални актери – и на држави и на региони и на ЕУ, кои вршат тешки процени на резултати

661 Види повеќе кај Wagner W., *The Democratic Control of the Military Power Europe's*, Journal of European Public Policy, No.13/2, стр.200-216, 2006.

662 Види повеќе кај Angel S., Born H., Dowling A., & Fuior T., *National Parliamentary Oversight of EDSP Missions*, во едицијата на D.Peters ..., исто., стр.51-76.

од надворешно-политички активности, бидејќи се ужасно оптоварувачки демократските надзори врз надворешните политики поради строгите контроли над релевантните информации. Да не се заборава, потребите од носења заеднички/усогласено усвоени/донесени одлуки, со други зборови, не подразбираат обврски за автоматски колективни понуди на активности на светската сцена, туку убедености во потреби од заедништва поради заемни/заеднички меѓудржавни вредности – потреби и интереси во економските области (трговиите и пружањата видови помош за развои).

5. Во меките политички сфери (човековите права и цивилните безбедности) и во тешките политички настани (воените одбрани) економските интереси се јасни:
 - › несомнени отстранувања на трговски бариери;
 - › резултати мерени според прецизни рокови;
 - › високи степени на информирања/доаѓања до информации/знаења, како за национални инфлации, така и за национални економски активности, вклучително и национални благосостојби.

6. И покрај тоа што *Лисабон* санкционира посоефицицирани инфраструктури за развивања на надворешните и на безбедносните политики, некои држави сè уште одбиваат нив да ѝ ги делегираат на ЕУ, уставно-правно обврзувајќи мисиите да бидат координирани:
 - › одржувани;
 - › управувани;
 - › финансирани и
 - › институционализирани на кохерентни и на модерни начини.

7. Исто така, *Лисабон* нормира и одржувања неопходни постојани преговори за повеќето надворешни политики и одлуки, со особено високи овластувања на ЕК, при што спротивставувањата мора и се најретко во ЕУ, а најчесто дома, поради:
 - › меѓупартиските конкуренции;
 - › изборните кампањи;
 - › парламентарните правила;
 - › бирократските спорови;
 - › буџетските ограничувања итн.⁶⁶³

8. Да не забораваме, не само *Лисабон*, туку и реалната практика/практики ни зборуваат дека постојат индиректни извори на сили на ЕУ кои се состојат од следниве обврски:

663 Види повеќе кај Smith M., *Between Two Worlds? The EU, USA and the World Order*, International Politics, No.41/4, 95-117, 2004.

- › прво, сите држави меѓусебно да се консултираат за сите главни надворешни политики, затоа што секоја држава е свесна дека е послонна кон надвор, само доколку дејствува заедно со сите други (преку разновидни канали – работни групи, меѓуинституционални состаноци, безбедносни комуникации итн.)⁶⁶⁴;
- › второ, да не ги напуштаат мешовитите договори за асоцијации (за кои погоре стана збор), ниту ЕК за економските договори, ниту ЕП за политичките, ниту државите членки и
- › трето, ЕУ како независна воена сила заслужува да бара повеќе финансии од членките, зависно од случај до случај.

1.6.4. (г) Европската комисија

1. По сè, добро е уште еднаш да се нотира дека ЕК ја застапува/претставува ЕУ во надворешниот свет, во меѓународните односи, освен по прашањата поврзани со ЗНБП.⁶⁶⁵ Меѓутоа, ЕК во соработка со Советот и со Високиот претставник обезбедуваат конзистентност на ЗНБП,⁶⁶⁶ последниов во својство на заменик на ЕК, со помош на Европската служба. Следствено, ЕК, сепак, раководи со бројни инструменти на ЕУ во функција на ЗБОП:
 - › инструментите за стабилностите поради финансирањата мерки за долгорочни развои, или за помагањата во кризни ситуации, или за финансирањата долгорочни стратешки програми, сите по ред, по соодветните консултации на членките со ПБК;
 - › инструментите за демократиите, за човековите права, за владеењата на правата и за следењата на изборите;
 - › раководењата на инструментите за унапредувањата на соработките со државите од Африка, Карибите и Пацификот, финансирани од Европскиот фонд за развој.
2. ЕК е надлежна и за спроведувања на буџетот за ЗНБП, како дел од севкупниот буџет на ЕУ, преку инструментите на Службата за надворешни работи, под надлежност на Високиот претставник, како Заменик-претседател на ЕК, и не може да се користи за финансирања воени операции. Обратно, за цивилните мисии за кризите се трошат 85 % од годишните буџети, за разоружувањата и за непролиферациите на оружја се неопходни 5-10 %, а остатокот за Специјалниот претставник, назначен од Советот за специфични политички прашања.

664 Види повеќе кај de Schoutheete de T., *La cooperation politique europeenne*, 2nd.ed., E Nathan Edition Labor, Brussels, 1980.

665 Чл.17(1) од ДЕУ.

666 Чл.21(3) од ДЕУ.

3. Значи ЕК, покрај огромната надлежност во сите други сфери, во ЗНБП и ЗБОП има непотценувачка, напротив, многу значајна улога во усогласувањата меѓу трите клучни компоненти – сеопфатните управувања на ЕУ со:
- › кризите;
 - › буџетот за ЗНБП и
 - › зајакнувањата на цивилните мисии на ЗБОП.⁶⁶⁷

1.6.4. (д) Европскиот парламент

1. По сè, потребно е и обрнување внимание на фактот дека *Лисабон* го зголеми бројот на областите во кои Советот и ЕК ќе донесуваат законски/правно задолжителни акти, но не и во областа на ЗНБП. Формално правно, надлежностите на ЕП во ЗНБП и ЗБОП произлегуваат од овластувањата за политичките надзори и за буџетот (поврзани со Службата за надворешни работи основана од Советот, по консултации со ЕП, со консултации со ЕК и со соодлучувањата на ЕП). Инаку, Високиот претставник на ЕУ има обврска за редовни консултации со и информации за клучните одлуки во сферите на ЗНБП и ЗБОП (имено, тој гарантира сериозни земања предвид на ставовите на ЕП, кој, пак, може да доставува прашања и препораки и до него и до Советот). Конечно, ЕП мора, два пати годишно, да организира и да одржува дебати за напредокот на ЗНБП и на ЗБОП.⁶⁶⁸
2. Многу е потребно изнесување на фактот дека националните парламенти не можат да вршат редовни контроли врз институциите на ЕУ. Меѓутоа, ваквата задача/можност/обврска е пренесена/префрлена кон/врз ЕП (преку пратениците, избрани во него, од националните партии) кои се повеќе свртени кон овластувањата на националните парламенти. Како контрадикторно на претходното, но релевантно, мора да се додаде силната застапеност на опозициските национални партии во ЕП чии овластувања (на ЕП) во законодавните и во буџетските постапки на соодлучувања им овозможуваат и на националните партии да ги проверуваат и да ги балансираат монополизирани пристапи на Советот.
3. Многу значајна е и надлежноста на ЕП да дава согласности/да изразува/ манифестира согласности за склучувања меѓународни договори за:
- › пристапувања на нови држави во членства на ЕУ;
 - › асоцијации со трети држави и со меѓународни организации кои, по правило, содржат реципрочни права и обврски;

⁶⁶⁷ Види детално кај Rehr J.&Weisserth H-B. (eds.), *Handbook on CSDP the CSDP and Defence Policy of the EU Armed Forces Printing Center, Vienna, 2012*, достапен на интернет-страницата: <http://lip.urgent.be/en/catalog/rugO1:002006128>

⁶⁶⁸ Чл.14 од ДЕУ.

- › други меѓународни договори кои воспоставуваат институционални рамки, имаат буџетски импликации врз ЕУ или подразбираат поднесувања амандмани на двојни правни акти т.н. *постапки на/за соодлучувања*.

Станува збор за мноштва од најразновидни договори, меѓутоа, на пример, на договорите за трговијата или за проширувањата во рамките на ова поглавје нема потреба да се задржуваме.

4. Она што е клучно е парламентарното овластување за давања согласности како најефикасниот инструмент за/на практикувања на отчетност пред него. Односно, на парламентарна контрола, кога меѓународни преговори паѓаат во сенка на какво било вето кое ЕП би можел да го применува при обидите да ги формализира надворешните врски со конкретните меѓународни договори.
5. За волја на вистината, до определени нивоа на перципирања/забележувања/чувствувања/согледувања/сфаќања/констатирања/утврдувања итн. Советот може да препознава *блефови* на ЕП, добро/сигурно знаејќи дека ЕП не би ставал вето на договори кои со сигурност ги смета за потребни/корисни. Од друга страна, парламентарното вето има посебен кредибилитет во областите на човековите слободи и права и на степените на демократија/демократичности/демократизирања на/во трети држави (сите по ред предуслови за ратификувања склучени трговски договори или договори за пристапувања). Не помалку важно, ЕП има развиено и не престанува да развива неопходни техники за охрабрувања и на ЕК и на Советот во насоки на оправдувања врски со трети држави, но и на нивни предупредувања дека, поради оправдани причини, ќе пристапува и кон одбивања давања согласности.
6. Обемноста на обврските на ЕП ја осветлува и фактот дека и покрај процедурите за советувања/консултирања со ЕП во текот на преговорите за склучувања договори, тој подготвува и нацрт-годишни извештаи за:
 - › државите кои пристапуваат кон ЕУ;
 - › постигнатите процени;
 - › закажаните амандмани и
 - › големините/композициите на мнозинствата за и против амандманите/амандмирањата.
7. Инаку, соодветните парламентарни комитети и парламентарните пленарни состави се патокази за тоа како ЕП веројатно ќе/може да одлучува во процедурите за давања согласности. Инаку, првично *Лисабон* планирал да пропише ЕП да предвидува дали и кога треба/мора да биде консултиран пред или по конкретно неопходна точка – факт што ЕП го искористувал во понатамошни преговори со Советот, дури и под закани за покренувања постапки пред ЕСП.

8. Следствено, современите интернационални договори сега дозволуваат обелодувања дури и на најчувствителни информации за ЗНБП и ЗБОП пред специјална комисија од петмина парламентарци и заеднички консултации и состаноци за разгледувања на имплементациите и на буџетските импликации. Тоа на ЕП му го овозможува делумното финансирање на ЗНБП од буџетот на ЕУ, дури и кога мора да игра валкано, за навистина да врши нужни контроли.⁶⁶⁹ Практиката е богата со примери, на пример, имало ситуации во кои:
- › Советот предлагал да финансира мировни мисии во рамките на ЗНБП од буџетот на ЕУ, додека, пак, ЕП се заканувал дека ќе ги прекинува *централните договори на релација ЕП-Советот*;
 - › или дека секоја страна ќе се воздржува од интервенирања во буџети на другите;
 - › или ЕП се заканувал дека ќе го преполовува буџетот на/за ЗНБП;⁶⁷⁰ од почетоките на ЕНОП до ЗНОП, ЕП констатирал дека посветеностите на членките да повлекуваат кошнички од граѓански и воени инструменти достапни на ЕУ му отворале можности за *ex ante* надзори врз мировните мисии, што би можеле да влијаат/и влијаеле и врз други политики на ЕУ.
9. Сепак, Советот, често, не ги признавал максималистичките инсистирања на ЕП за мисии во рамките на ЗБОП за давања согласности/одлучувања со апсолутно мнозинство, додека ЕП, во повеќе наврати, имал практикувано унилатерални пуштања резолуции во кои ги дефинирал/формулирал условите за давања согласности, секогаш кога би имал формални овластувања.⁶⁷¹ ЕП никако не треба/смее да престанува со ваквите однесувања (за државите членки да сфаќаат/разбираат дека мораат, затоа што е неопходно) да преговараат со ЕП за условите под кои мора да ги испраќаат мисиите, за да избегнуваат, што е можно повеќе, да бидат изложувани на критики.
10. Конечно, *Лисабон* нагласува и дека ЕП го ужива правото на вето при:
- › назначувањата на секој нов колеџ на комесари;
 - › неговите овластувања; потврдувања или отфрлања и
 - › успешно го практикува ваквото право како одговори на жалби од страна на определени индивидуи.

Сепак, двојната одговорност пред/подреденоста под Советот, и пред ЕП од страна на ВП, може да води кон слаби надлежности/надлежности без моќ/моќ,

669 Види повеќе кај Barbe E.&Suralles H., *The Power and Practice of the EP in Security Policies*, во едицијата на Peters D., Wagner W.&Deitelhoff N. (eds.), *The Parliamentary Control of the European Security Policy*, Recon Report No.6, 77/107, Recon/ARENA, Oslo, 2008.

670 Види повеќе кај Barbe E.&Suralles H., *The Power and Practice of the EP in Security Policies*, во едицијата на Peters D., Wagner W.&Deitelhoff N. (eds.), *The Parliamentary Control of the European Security Policy*, Recon Report No.6, 77/107, Recon/ARENA, Oslo, 2008.

671 Исто.

со одговарања пред ЕП за политиките и актите за кои нема сили сосема да ги контролира кој и да е агент на членките.

1.6.4. (г) Критичкиот осврт врз институционалните надлежности од Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската надворешна и одбранбена политика до Заедничката надворешна одбранбена политика

1. Критичкиот осврт на фактите поврзани со институционалните формули што ги нуди ДЛ не може да му побегне на генералниот заклучок дека лисабонските берења цреша, објективно, немаат капацитет, конечно и неспорно, да ја подигнат ЕУ на пиедестал на вистински колос во меѓународните политички односи, овозможувајќи ѝ успешни справувања и со постојните и со претстојните предизвици. Разликите меѓу европските надворешни и внатрешни национални легитимитети се огромни, па се констатираат легитимитети од држави, но не и од индивидуи. Оттаму и прашањето, ако државите, меѓусебно, си признаваат легитимитети, бидејќи се неспорни изворни субјекти на меѓународното право/сигурно држави, дали може и ЕУ, пред *Лисабон* само како ентитет, денес како субјект, меѓутоа не како комплетно изградена вистинска држава, да има релевантна/влијателна и респектирана меѓународна улога?
2. Зошто? Затоа што современа ЕУ, врз *Лисабон* позиционирана со сопствените институции, *можеби управува, но не идентично со начините на кои тоа го прават и државите*.⁶⁷² ЕУ може да дејствува кон светот, но дали врши власт над него, освен кога постојат согласности околу мировни мисии или околу усвојувања на европското законодавството, во функции на заеднички интереси. ЗНБП се критикува поради губења на европскиот кредибилитет и поради огромни очекувања со можности/во услови на слаби/сиромашни реализации.⁶⁷³
3. Ете зошто се присутни силни и компетентно образложувани критики за/на некохерентноста на ЕУ во СТО, со повикувања на многубројните институционални вето-зафати и сложените политички маневри на интереси во европскиот внатрешен политички систем. Европскиот сиромашен институционален капацитет и по *Лисабон* го поткопува потенцијалот на ЕУ како докажан најголем светски донатор за пружања помош за развој/на држави во развој, затоа што само мал дел од различните видови помош стигнува онаму каде навистина треба/мора. Затоа, перцепциите/перципирањата на ЕУ се дека ефикасностите мора да бидат снабдени со најобјективни мерења/мери на

672 Види поопширно кај Barker R., *Legitimacy, Legitimation and the EU: What Crisis?* во едичијата на Craig P. & Rawlings R., *Law and Administration in Europe, Essays in Honor of Carol Harow*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

673 Види поопширно кај Hill C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Houndsmill, 2003.

арбитри кои се квалитетно обучени за објективни оценки на институционалните капацитети на ЕУ.

4. Најпосле, нормативна моќ на Европа/Европа како сериозна нормативна сила, исто така, можеби, само е претпоставена, а не и реално фактичка, поради намерниот нормативен минимализам на меѓународни норми кои овозможуваат секоја политичка унија да бира/да одлучува според кои/какви норми посакува и се форсира да живее.⁶⁷⁴ По сè, и ова прашање – каква моќ поседува ЕУ?, која, покрај карактеристики на светска суперсила, сè уште останува, врз договор базирана, регионална организација само со употреба на мека меѓународна сила.

5. Сепак, ЕУ *знае/може* да биде и многу успешно да ги артикулира сопствените светски политички цели:
 - › кога државите членки соработуваат, меѓусебно, и со нејзините институции;
 - › кога практикува одбрани на економските интереси, преку примени на економски инструменти (највидлива во, многу значајната, СТО или во сферите на конкуренциите и на антимонополските политики, во врска со кои ЕК има предизвикувано огромни американски компании – Гугл, Мајкрософт, Џенерал електроник итн.);
 - › кога реализира алтернатива на американската доминантна хегемонија и ги зацврстува сопствените социјалдемократски човеково-правни нормативни цели, особено видлива, прво:
 - а)** дури и пред војната во Ирак (во врска со американската ракетна одбрана; со Протоколот од Кјото за глобалното затоплување (1997-2005);⁶⁷⁵ со меѓународната кампања за забрана на мините (во 90-тите);⁶⁷⁶ со Меѓународниот кривичен суд (исто така, во 90-тите);⁶⁷⁷ со продажбите на генетски модифицираните храни; со регулирањето на финансиските индустрии и понатаму, сите, не само меѓународни туку дури и внатрешно-американски проблеми/противречности – смртната казна и војната против дрогите) и
 - б)** второ, во актуелниов период (против американски залагања за слободните трговии кои се противречни и на граѓанските општества и на мировните операции на ЕУ, за кои подолу детално станува збор).

674 Види многу подетално кај Miller D., *National Responsibility and Global Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

675 Протоколот бил усвоен на Конференцијата одржана во јапонскиот Кјото на 11.12.1997, а стапил на сила на 16.2.2005, под називот Конвенција на ООН за климатските промени/UN Framework Convention on Climate Change, чиј текст е достапен на интернет-страницата: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets.pdf>

676 Види повеќе на интернет-страницата: www.dyingforgold.com/campaign

677 Види повеќе на интернет-страницата: www.icc-cpi.int

Меѓутоа, може да се тврди дека е нејасно дали *Лисабон* е вистински напредок или само замена на еден сет на проблеми со друг. Ако се влијателни сите претходни искуства, вистинската употребна вредност на ДП останува сè додека се почитуваат и се следат преживеаните искуства само од случај до случај.

1.6.5. Европските дипломатски способности

1. Претходно нотираното, го отвора и следново прашање – *какви се квалитетите на европските дипломатски способности, дали се сè уште во првобитни фази на развитоци, без објективна моќ за зборувања во еден глас?* Заради вистинитост, редно е да се признае дека, од *Амстердам* до *Лисабон*, сепак, има зајакнувања на општата дипломатска способност/сила/моќ на ЕУ, на следниве начини:
 - › прво, далеку поголеми употреби на политички ресурси и алатки во области надвор од економските и трговските политики;
 - › второ, многу покохерентни стратегиски планирања на различните надворешни политики на ЕУ за специфични проблеми, (на пример, за држави, за региони или за непролиферации); станува збор за активности со облици на општи планови (на пример, во Стратегијата за безбедноста на Европа/за европската безбедност од 2003⁶⁷⁸ и на/за специфичните правосудни алатки во ЗНБП, како ЕСП);
 - › трето, *Лисабон* ја подобри и позицијата на ВП во ЗНБП, повеќе во насоки на министрите за надворешни работи на ЕУ кои мора да овозможуваат таа да добие еден/единствен/воигран глас и во сферата на ЗНБО (по 1999 шпанскиот политичар Хавиер Солана – првиот кој изгради проминентна надворешно-политичка машинерија, а по 2009 – холанската политичарка Кетрин Ештон, чии нивоа на достигнувања допрва ќе треба да се оценуваат);
 - › четврто, се подразбира дека тие мора да се натпреваруваат и со Претседателот на ЕУ и со Претседателот на ЕК и со шефовите на државите претседавачи во шестмесечен период со Советот, што отвора проблеми;
 - › петто, меѓутоа, за волја на вистината, ЕУ именува и претставници за/кон/во областите на планетава кои и се од важен интерес – регионите на Големите Езера во Африка, Блискиот Исток, Централноисточна Европа, Етиопија/Еритреја, Авганистан, нашата држава и конечно,
 - › шесто, финансиите за ЗНБП се мошне мали/сиромашни, но многу од одлуките во оваа област се донесени/донесуваат благодарение на други буџети на ЕУ – за соработки за развои, за човекови права, па дури и од оние за земјоделието.

678 Текстот на Стратегијата е достапен на интернет-страницата: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en

1.6.6. Европската културолошка дипломатија

1. Не помалку респектабилна, покрај општата, мора да биде и *европската културолошка дипломатија/европската културолошка способност/сила/моќ*. Најмногу кон внатре (меѓу различните членки), но и кон надвор (кон трети држави, области и континенти), како резултати на што внатрешните културолошки сфери/политики/дипломати стануваат и надворешни културолошки политички/дипломатски релации. Овој вид на резултати/достигнувања, објективно, се плодови:
 - › не само на веќе непостојната ЕЗ (преку минатовековните надминувања на меѓудржавните културолошки различности и реализации на меѓукултуролошките проекти во внатрешните контексти);
 - › туку и на актуелниот *Лисабон* (кој, меѓу другото, нуди и конститутивни норми за поттикнувања културолошки различни, но и културолошки поврзани субјекти да учествуваат во склучувања меѓународни договори за конкуренции во надворешните контексти), на пример, не само од Југоисточна Европа, од СССР, од Медитеранот, од Јужна Америка, од државите од американскиот-карипскиот-пацифичкиот регион/АКП државите, од Канада, од САД, но и од Монголија и, воопшто, од Азија, плус со држави членки во класичната универзална меѓународна организација специјализираната агенција во рамките на ОН (УНЕСКО), како и во регионалниот СЕ).
2. Како? Преку одобрувања/доделувања/пружања грантови за сите области и на уметноста и на културата, да речеме:
 - › со примарни цели – за распространувања на, запознавања со и учења за/на историите на европските народи, но и со
 - › секундарни цели – за инвестирања во културите со функции на социјални интеграции и социоекономски растежи).

Додека многу држави во странство ги претставуваат сопствените национални политики, ЕУ надвор настапува како единствен регионален актер, заради унапредувања на културите и соработки меѓу културите, како сегменти на пошироките напори на европската глобална дипломатија.

1.6.7. Европската економска дипломатија

1. Конечно, не смееме да го забораваме ниту подемот на *европската економска дипломатија/европската економска способност/сила/моќ*, која овозможува внатрешната економија, постепено, или забрзано, да станува надворешна. Иако дипломатските способности се позначителни од почетоците на ЕПС па сè до нивното исчезнување/заменување со ЗНБП, нивните вистински сили се во економските

алатки на ЕК, кои се поврзани и со ЕБОП и со други активности на ЕУ, која доживува сè поголем развој од нивоата на внатрешната економска организација/облик на организирање и интегрирање како надворешно фокусиран глобален политички играч. Економската дипломатија на ЕУ јакне особено со САД.

2. Дополнително, буџетот на ЕУ е единствениот во светот (ниту еден друг на поинаква/која било друга регионална организација) кој не се користи за политички, безбедносни и одбранбени цели. Но, кои се вистинските резултати на ЕУ? За жал, конструктивните истражувања наведуваат на заклучоците за многу противречности/неусогласености меѓу очекувањата и способностите, односно за т.н. ниска политика во сферата на економијата, во која ЕУ има силно влијание/моќ и т.н. висока политика во областа на безбедноста и одбраната каде ЕУ сè уште трага по својот вистински и доволно силен и успешен пат.⁶⁷⁹ Економијата се регулира/решава, речиси, исклучиво на ниво на ЕУ, при што националните придонеси кон одлуките се, најчесто, со мнозинство гласови, не со консензуси. Високата политика е попроблематична, бидејќи има потреби од консензуси на сите држави членки и само од ограничени улоги на ЕК, уставно-правно правило што овозможува блокади од секоја/сите држави, најчесто, поради различни национални рационални/интереси, но и опонирања на институциите на ЕУ во врска со ЗНБОП, со НАТО и со ООН.
3. Изгледа дека ЕУ добива поголеми улоги при постигнувања соработки меѓу индивидуални држави (од една до друга), отколку при нивните колективни остварувања. Да се потсетиме, и во рамките на ЕПС, трети држави/држави кои се надвор од ЕУ/не се членки на ЕУ ги земаа во вид односите на тогашната ЕЗ кон определени глобални прашања. Поради развивањата на алатките, влијанијата биле проширени (на пример, во 70-тите, со Фокландската војна/Војната околу/за Фокландите; со случувањата околу КЕБС; со немирите на Блискиот Исток, Јужна Африка и Централна Америка, во 90-тите, со настаните во Југоисточна Европа, и особено со војните на територијата на СФРЈ, вклучително и со Косовската војна, во кои, јазовите меѓу очекувањата и способностите беа најголеми во сферата на одбраната, конечно, на почетокот од овој милениум со војната во државава (2001), со големата внатрешна поделба околу Ирак (2003, итн.).
4. Да заклучиме, и покрај сè, сепак, не престанува да биде отворено прашањето дали новата ЗБОП некогаш ќе успее (и кога) да ги опфаќа вистинските, нормативно регулирани елементи на европскиот одбранбен пакт, и покрај тоа што Лисабон содржи *клаузула за солидарност* што ги охрабрува сите членки меѓусебно да си помагаат во случаи на потенцијални закани. Зошто? Затоа што во ЕУ сè уште не постои:

679 Види повеќе кај Hill C., *Closing Capability-Expectations Gap*, во едицијата на Peterson J., & Sjursen H., *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Routledge, London, 1998.

- › ниту формална европска безбедносна гаранција;
 - › ниту единствена европска командна структура;
 - › ниту единствена европска контролна машинерија;
 - › ниту единствена/или барем заедничка европска политика за нуклеарните оружја, без нив нема комплетна економска одбрана на неопходен кохерентен начин.
5. Имено, традиционалните поделби по линијата наднационални – меѓунационални залагања во поглед на идните инфраструктури на европскиот конструкт не се малаксани. И овој пат, како и често пати претходно, победите ги однесуваат оние кои одважно стојат на браниците на националните суверенитети, наспроти незанемарливите амбиции за неприкосновени комунитаризации на некогашниот Втор столб. Сепак, на најрадикалните во победничките табори, победите би можеле да им мирисаат на пирови, поради бројните решенија со кои се бајпасираат судирите меѓу федералните и меѓувладините сили.
6. Една од нив е процесна, се однесува на начините на донесувања одлуки, кои, во принцип, за сите суштински прашања се усвојуваат врз основи на консензуси. Отстапките се прават во процедурите на усвојувања одлуки за дефинирања на заедничките ставови и акции од страна на Советот, по предлози од Високиот претставник. Но, не секогаш сè е толку мазно, толку безболно, толку добро усогласено. Имено, за да бидеме чесни не смееме да го негираме нивото на легитимитетот на високата јавна поддршка на општата надворешна политика, но не е точно ниту да тврдиме дека ја има во одбраната. Ја нема, дури, ниту во цивилниот сектор, доколку тој бара големи финансии, на кои сите се изразито чувствителни. Во оваа смисла, резонирањето на Русо од 18 век дека *мораме да бидеме посветени и да им ја признаваме правичноста на процедурите со кои се креираат политиките* (значи и на ЗНБОП) дури и кога не ги бендисуваме и ставот на Хабермас од 20 век дека легитимитетот на политиките (значи и на ЗНБОП) е *политичка обврска за придржување на учесниците и покрај сопствените противречни убедувања* не се секојдневна практика никаде, па ни во ЕУ што е очигледно од различните државни ставови и потези, на пример, мала поддршка за одбраната од ВБ, Данска и Ирска, а за човековите права од Чешка и Словачка.
7. Друга, меѓу останатите, е материјална, а ги потенцира сраснувањата на Високиот претставник и на Комесарот за надворешни работи, фундаментален институционален новум во насоки на кохерентности и на ефикасности на надворешната политика на ЕУ, кој предвидува напорна работа и бројни обврски за Високиот претставник и на внатрешен (во рамките на Унијата) и на меѓународен план, односно широки одговорности за помирувања на разликите и обезбедувања компромиси/консензуси на меѓуинституционални меѓудржав-

ни (билатерални и мултилатерални) нивоа, како и меѓу институциите и членките на ЕУ. Сево ова во услови на отсуство на европска федерација која би ги заменила националните дипломатии на државите членки.⁶⁸⁰

1.6.8. Проблемите на *Лисабон*

1. Договорот од Лисабон содржи многу непотполни, нецелосни, па дури и нејасни формулации, кои очигледно бараат дефинирања, дополнителни определувања, допрецизирања, појаснувања и толкувања. На пример, неразработеностите на одредбите во насока на прецизирања на организањата и на функционирањата на Службата за надворешни дејствувања отвораат оправдани стравови и реални опасности од губења на општите и на специјалните надлежности на ЕК во сферата на надворешните односи, односно од намалувања на релевантностите на Генералниот секретаријат на Советот за сметка на ЕК, т.е. од занемарувања на националните дипломатски сервиси при донесувањата клучни одлуки за одделните национални интереси од страна на нови, бирократски поставени и докрај неиздиференцирани институционални механизми.
2. И повторно доаѓаме до точката која е пресудна за степенот на автономијата и ефикасноста – политичката волја на државите членки на ЕУ чии постојни воени сили се или национални или сили на НАТО, сега делливи и за ЗБОП, привремено, но не одделно од НАТО. Токму поради овие специфични национални воени придонеси (вклучително и финансиски) кои се неопходни, бидејќи буџетот на ЕУ не е доволен за финансиските поддршки на активностите во рамките на ЗНБОП, ЕС уште во 2004 го воспоставил механизмот *Атена/Атина* за управувања со финансирањата на заедничките трошоци за брзи задачи/операции за кризи, за мисии и за соработки во вооружувањата. Всушност, предвидувал покривања од државите на трошоците поврзани со подготвителните фази на операциите, со фазите на нивните активности, со нивните заклучувања/затворања, но и трошоците значајни, неважно кога неопходни.⁶⁸¹
3. Не помалку е значаен и стартот на примената на *Лисабон*. Имено, на 19.12.2011 ЕС донел дополнителна одлука со која е предвидено ваквиов механизам да се ревидира на секои три години, доколку не е побарано и претходно, од

680 Види детално кај Graham A., The New Architecture for EU Foreign Policy in the Peoples' Project: The New EU Treaty and the Prospects for Future Integration, Challenge Europe Issue, No. 17, European Policy Centre, Brussels, 2007.

681 Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004, Establishing a Mechanism to Administer the Financing of the Common Costs of EU Operations having Military of Defence Implications, Official Journal of the EU, L 63/68, 28.02.2004, достапен на интернет-страницата: <https://publications.europa.eu/en/publications-detail-publication/8a6a571b-f36b-4b60-ae67-fc2da28425ee/language-en>

членките, или по завршувањата на некои операции.⁶⁸² Станува збор за сите членки (освен Данска која решила да не учествува во ЗБОП), но и за трети држави за извесни воени операции, врз основа на нивните бруто национални доходи (без разлика дали учествуваат во операциите или не) од 0,5 % до 20 % (најголемите придонесувачи/придонеси се оние на СРГ, РФ и РИ).⁶⁸³

4. Во однос на постојаните структурни соработки, настрана од модалитетите и критериумите за учества во нив⁶⁸⁴ кои се дефинирани како општи цели,⁶⁸⁵ недостасуваат прецизни информации за тоа кои и кога ги воспоставуваат и како во нив се вградуваат надлежните тела на Советот.
5. Клаузурата за заедничката одбрана од Договорот за Уставот за Европа, под притисокот на неутралните држави и на државите особено посветени на НАТО, во *Лисабон* била разводнета до ниво на доброволни преземања обврски. Имплементациите на клаузурата за солидарност се макотрпни поради очекуваните политички несогласувања, што од друга страна би можело да бидат поттици за зајакнати соработки во определени насоки на определени држави, додека актуелната имплицитна јурисдикција на ЕСП на самата клазула, не ги исклучува неговите идни експлицитни надлежности.
6. Од толкувањата на изразот менаџирање со задачата⁶⁸⁶ зависат дострелите на одредбите за операциите преземани во рамките на ЕБОП врз нивните планирања, иницирања и спроведувања.
7. Не помалку значајни се и толкувањата на одредбите релевантни за Европската одбранбена агенција во систем со оние што ја регулираат постојаната структурна соработка.

682 Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011, Establishing a Mechanism to Administer the Financing of the Common Costs of EU Operations having Military or Defence Implications (Atena), Official Journal of the EU, L 343/35, 23.12.2011, достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu//legal-content/EN-HR/TXT/?uri=CELEX:32011D0871&from=EN>

683 Види детално во едицијата на Rehr J.&Weisserth H-B, *Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria*, Armed Forces Printing Centre, Vienna, 2012.

684 Види чл. 1 од Протоколот 10.

685 За волја на вистината, и нивната формулација бара дополнителна интерпретација во смисла дали поставените цели имаат кумулативна или алтернативна димензија, а нивните оживотворувања може да бидат усложнувани преку повикувања на принципот на донесувања одлуки со консензуси. Договорот не е многу попрецизен ниту во поглед на дефинирањата на начините за остварувања на зацртаните генерални цели (види чл. 2 од Протоколот 10).

686 Види чл 28 (C), 42 и 44 од Консолидираната верзија на ДЕУ.

2. Усвојувањето на *acquis communautaire* (Поглавјето за Заедничката надворешна безбедносна и одбранбена политика) на Европската Унија во нашево/во македонско право

2.1. Кус вовед во преговарачкото Поглавје 31

1. Насловот на Поглавјето 31 на *acquis* на ЕУ гласи Заедничката безбедносна, надворешна и одбранбена политика. Ова поглавје, заедно со Поглавјето 23, насловено како Правосудството и фундаменталните права, и Поглавјето 24, чиј наслов гласи Правдата, слободата и безбедноста, го конституираат поглавјето за политичката унија. Тоа произлезе од пред-Лисабонските Втор и Трет столб, кои на ЕУ ѝ го даваа квалитетот политичка. 2. Како што веќе е образложено, укинувањето на тристолбната структура на ЕУ, преку обединувања на поодделните столбови, не влијае врз тоа ЗНБОП и понатаму да не остане посебно поглавје на *acquis*, кое имплицира високо ниво на соработки меѓу надлежните национални органи. Следствено, овој факт не може да остане без соодветни реперкусии врз потребите од екстернализации на релевантното законодавство од оваа област насочено и кон државите кандидатки за членство во Унијата. Фундаментални се потребите државите членки да добијат силни, видливи, опипливи убедувања дека новите држави, не само што доследно ќе го усвојуваат и ќе го спроведуваат релевантниот *acquis*, туку и дека нивните заемни/меѓусебни/заеднички соработки ќе се одвиваат на начини што ќе имаат силни респекти за начелата на лојалност и на солидарност. Последниве, без оглед на фактот што мерките во надворешно-политичката и одбранбената сфера и понатаму остануваат меѓувладини.
2. Поглавјето 31 подразбира постепени усогласувања на надворешните политики на конкретните држави кандидатки за членство со ЗНБОП. Градуелните приспособувања/хармонизирања/усогласувања се толкуваат како постепени подготовки за целосни/потполни учества во нив, по датумите на пристапувања кон ЕУ. Токму затоа, политичките дијалози што се одвиваа во рамките на процесите на асоцијации, врз основа на европските договори, како и дијалозите што течеа во рамките на ПСА, врз база на ССА (за кои пошироко станува збор во единаесеттото поглавје), беа несомнени подготовки на третите држави за она што ќе ги очекува од нив во, да веруваме, блиска иднина, кога ќе бидат држави членки.
3. Во функција на вака дефинираните крајни цели, и државите кандидатки за членство во ЕУ беа поканети да им се придружат на заедничките декларации на ЕУ. Државите од Западниот Балкан се учеснички во ваквиот процес врз основа на Солунската агенда од 2003.⁶⁸⁷ Обврската се состои во усвојувања на

687 Детално во Council Conclusions, Thessaloniki Agenda: Moving towards European Integration, General Affairs and External Relations, 2518th Council Meeting, Luxembourg, 16 June 2003.

заедничките декларации на ниво на владата и нивни објавувања во службени гласила.

2.2. Преглед на клучните сегменти од историски релевантните аналитички извештаи на Европската комисија за постигнатите напредоци

1. Во Аналитичкиот извештај за напредокот од 2005, ЕК оцени дека нашата држава не би требала да има проблеми при усогласувањата на сопственото со законодавството од ова поглавје.⁶⁸⁸ Уште во Извештајот за напредокот остварен во 2007, ЕК констатираше дека правната рамка во најголемиот дел веќе била воспоставена.⁶⁸⁹ Во Извештајот за напредокот остварен во текот на 2010 година, генералната оценка на Комисијата гласела: општо земено, подготовките во ЗБОП се добро напреднати.⁶⁹⁰ Очигледно, комплиментите се упатени за нормативните поставености, без подлабоки навлегувања во суштинските аспекти на одделните проблематики. Но, позитивните оценки никако не значат отсуства на какви било слабости кај некои од надлежните чинители во државата во оваа сфера. Само како илустрација, нашата држава покрај отсуствата на забелешки во оваа насока од ЕК, свесна е за недоволните координации меѓу надлежните органи во процесите на ратификации на меѓународните договори, поради што не се можни правилни согледувања на вистинските степени на подготвености за пристапувања кон конкретни меѓународни конвенции. Имено, едно министерство донесува одлуки за ратификации на определени меѓународни договори без неопходни пошироки анализи, односно координации со другите релевантни ресори. И тие, и отсуствата на изричители критики од страна на ЕК се огромни слабости што често се пројавуваат во процесите на пристапувања кон мултилатералните меѓународни акти.⁶⁹¹
2. Анализите на напредоците што ги остварувавме во процесите на усвојувања на законодавството на ЕУ по поглавја, односно на степените на усвојувања на законодавството во Поглавјето 31, наведуваат на заклучоци дека нормативните конвергенции се најверојатни, највисоки, најнеспорни, најмалку проблематични, најлесно остварливи во подрачјата во кои постојат високи степени на усогласености на политичките преференци. Така, оцените на ЕК за Законот за надворешни работи и Законот за измените и дополнувањата на Законот за класифицираните информации беа извлечени само од

688 Analytical Report ..., исто.

689 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2007 - 2008, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 6 November 2007 SEC (2007) 1432, COM (2007) 663 final.

690 Progress Report (2010) ..., исто.

691 Ristevska Jordanova M., *Transpozicija* ..., исто. стр. 325.

елементарните нивоа на анализа – имено, дека ги обезбедуваа правните основи за исполнувања на институционалните барања и на барањата за размени на информации за учествувања на нашата држава во ЗНБОП.⁶⁹²

3. Речиси идентична беше и формулацијата што го оценуваше Законот за меѓународните рестриктивни мерки, за кој ЕК во 2007 констатираше дека дава основа за спроведувања на рестриктивните мерки на ООН и на ЕУ.⁶⁹³ Во Извештајот, пак, од 2010, ЕК забележува дека продолжуваат спроведувањата на рестриктивните мерки, а во рамките на МНР се воспоставени работни групи со цел ревидирања на процесите на спроведувања на рестриктивните мерки и за јакнења на координациите меѓу надлежните органи.⁶⁹⁴
4. ЕК е позитивна и кон Законот за забрани на развивања, производства, складирања и употреби на хемиски оружја и кон Законот за тестирања и ставања на пазарите на огнени оружја и муниции. Во однос на неширењата оружја, ЕК ги поздравува првичните подготовки за потпишувања на Спогодбата од Васенар за контроли на извозите на конвенционалните оружја, стоки и технологии со двојни употреби,⁶⁹⁵ односно ги подвлекува преземањата само почетни чекори на усогласувања со Заедничкиот став 2008/944 во областа на регулирањата на контролите на извозите на воените технологии и опреми.⁶⁹⁶
5. Сосема разбирливо, не изостануваа ниту позитивни оценки за Законот за упатувања лица во меѓународни мисии и во меѓународни организации, врз основи на кои се одвиваше учеството на државава во ЕБОП, поради учества на соодветен персонал во меѓународни мисии во кои учествуваа и персонали од други држави членки на ЕУ, но и во мисии и на ООН и на НАТО, имено, нашата држава покажуваше постојана посветеност кон учествата во цивилните и воените операции за управувања со кризи⁶⁹⁷, што беше мошне висока оценка за учествата во меѓународните мировни операции.
6. Со оглед на фактот дека нашава држава сè уште не е членка во ЕУ, и уште долго тоа нема да биде случај, се задржуваме многу кусо на општите податоци за сите мисии на ЕУ, ама ќе направиме посебни осврти на оние мисии кои се поврзани со нашата држава – било затоа што биле преземани поради неа, или затоа што таа учествувала во мисии преземени кон/во други држави. Значи, најлапидарно, ЕУ од почетоков на новиот милениум има преземено вкупно 35 мировни цивилни

692 Progress Report (2007) ..., исто.

693 Progress Report (2007) ..., исто.

694 Progress Report (2010) ..., исто.

695 Исто.

696 Progress Report (2010) ..., исто.

697 Исто.

и воени мисии,⁶⁹⁸ на три континенти – Европа, Африка, Блискиот Исток и Азија,⁶⁹⁹ со три, меѓусебно, сосема различни како стартери во 2003:

- › ЕУПМ во БиХ како прва мировна полициска на ЕУ;
- › првата воена операција на ЕУ во нашата држава со средства и капацитети на НАТО, врз основа на Берлин-плус договорот (значи, во Европа, во делот кој прв беше подложен на воени операции по Втората светска војна) и
- › првата, не само воена, туку и автономна мисија на ЕУ надвор од европскиот континент во Африка, АРТЕМИС во Конго, само неколку месеци по стартот на оперативните оперирања на ЗБОП.

Постепено, на почетокот од втора декада на ова столетие, се развива и се практикува *сеопфатен приод кон надворешни дејствувања на ЕУ* за превенирања конфликти и справувања со надворешни/меѓународни кризи преку:

- › *заеднички долгорочни заложби за одржлив мир и развој;*
- › *заеднички анализи на интересите, целите и нивните остварувања во сите*

⁶⁹⁸ Од нив 22 цивилни мисии, 11 воени операции и 2 мешовити (цивилно-воени мисии/операции) од кои, 18 се окончани (11 цивилни, 5 воени и двете мешовити), а актуелни сè уште се 17 (11 цивилни и 6 воени), при што најголемиот дел од нив се цивилни, најверојатно, поради државите членки како нивни финансиери, но ангажираните кадри во нив се повеќе воени; најразновидни, прво, од класични мисии за одржувања на мирот, до комплексни, многудимензионални за изградби на мирот и второ, вооружени од само околу петнаесетина до неколку илјади (најкрупната, од почетокот до денес е АЛТЕА во БиХ); вкупно најбројни – 20, и најбројни воени – 9 и двете мешовити во Африка, од кои 5 сè уште се во функција; на целокупниот азиски континент ЕУ нема спроведено воена операција, додека во Европа има(ло) секакви, види детално за сите на интернет-страницата: <https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/mil-tary-and-civilian-missions>

⁶⁹⁹ Како завршени мисии се водат: EUPM/BiH; KONKORDIA/FIROM; EUPOL/Afganistan; EU POL PROXIMA/FIROM; EUPAT SSR/Guinea-Bissau; EUFOR Tchad/PCD; EUJUST THEMIS/Georgia; EUJUST LEX/Iraq; EUAVSEC/South Sudan; EUMAM RCA; ARTEMIS/DRC; EUPOL DR/CONGO; EUSEC DR/CONGO; EUPOL CINSHASA (DRC); EUFOR DR/Congo; EUFOR RCA; Aceh Monitoring Mission - AMM; како сеуште постојни: ALTHEA/BiH; EU NAFOR/Somalia; EUAM/Iraq; EUAM/Ukraine; EUBAM/Lybia; EUBAM/Moldova and Ukraine (not managed by SCDP; EUBAM/Rafah; EUCAP/Somalia; EUCAP/Sahel Mali; EUCAP/ Sahel Niger; EULEX/Kosovo; EUMM/Georgia; EUNAFOR MED Operation Sofia; EUPOL COPPS/Palestinian Territories; EUTM/RCA; EUTM/Somalia; EUTM/Mali (исто); очевидно, мисиите биле/се најразлични, врз повеќе основи (прво, врз основа на задачите кои ги вршеле/вршат, на пример, *тренинг и советодавни, со мандати само за обуки, никако не и за борби* – EUTM во Сомалија и EUTM во Мали; како *хуманитарни, спасувачки, управувачки со кризи и воспоставувачки на мир* – EUNAVFOR Atalanta на брегот на Сомалија и EUNAFOR MED, во центарот на јужниот Медитеран), а *потрадиционална за решавање кризи, за стабилизација и за мир* е онаа во БиХ; второ, врз персонална база, на пример, од вооружени со само околу петнаесеттина членови до неколку илјади (најкрупната, од почетокот до денес е АЛТЕА во БиХ) и трето, врз темпоралната димензија на воените операции кои најчесто се кусорочни, до едногодишни (должините се зависни од степените на ризици – повисоки ризици, покуси мандати!), но има и исклучоци (на пример, EUNAVFOR Аталанта е со присилна/одвраќачка димензија, со ниска заканувачка моќ, сепак, најдолготрајна останува АЛТЕА во БиХ); обратно, цивилните мисии се претежно долгорочни, исклучок е македонската шестмесечна EUPAT, но, објективно, беше продолжување на претходната двогодишна полициска мисија EUPOL Proxima; генерално опсервирано, должината на мисиите е поврзана со потребите на транзициските држави кои поминуваат низ макотрпни долготрајни транзициски процеси во националните безбедносни сектори (види многу подетално кај Tardi T., *CSDP in Action - What Contribution to International Security?*, Challot Papers No134, EU Institute for Security Studies, Paris, 2015, стр. 22 и понатаму).

- области претходно наведени;*
- › *заеднички дефинирања стратешки визии;*
 - › *заеднички фокусирања врз превенирањата секакви кризи;*
 - › *заеднички мобилизирања на многубројни и дивергентни сили и капацитети;*
 - › *заеднички поврзувања на внатрешните политики со надворешните акции, меѓу другото, и преку заеднички јакнења на ефикасноста на делегациите на ЕУ. Подготвувањата/организирањата и на мировните и на цивилните кризни мисии се составени од голем број на фази кои мора да бидат усогласувани/стандардизирани, но и флексибилни:*
 - › *планирања;*
 - › *предраспоредувања;*
 - › *распоредувања;*
 - › *почетни влезови;*
 - › *спроведувања;*
 - › *транзиции и*
 - › *прераспоредувања (со постојани контроли).*

Кризите бараат мноштва на одлуки:

- › *за инструментите за справувања со кризи од членките;*
- › *на релевантните комесари и на Високиот комесар и*
- › *за основањата, лансирањата, проширувањата, рефокусирањата и завршувањата мисии/операции, од Советот преку ПБК.*

Се практикуваат *предвремени планирања* како континуирани планирања на потенцијални цивилни мисии и воени операции, заради одговори на конкретни кризи, веднаш штом ќе се појават. И планирања и одговорања на веќе постојни кризи се одвиваат во шест фази, под надлежности на Високиот претставник за надворешни работи, во рамките на Европската служба за надворешни работи, со дејствувања на Штабот, Директоратот за кризен менаџмент и капацитетите за планирања цивилни мисии:

- › *рутинска; почетни, со изработки на концептите;*
- › *нивни одобрувања;*
- › *носења формални одлуки за дејствувања;*
- › *применувања/спроведувања/практикувања и*
- › *рефокусирања и прекинувања на дејствувањата,*

на следниве четири нивоа:

- › *стратешки-политички (институциите на ЕУ);*
- › *стратешки (штабовите на мисиите/операциите);*
- › *оперативни (штабовите на силите/шефовите на мисиите) и*
- › *тактички (штабовите на командите и на подредените единици).⁷⁰⁰*

⁷⁰⁰ Види обемно во EU Concept for EU-led Military Operations and Missions, EEAS, Council of the EU, Brussels, >

Мисиите и операциите се невозможни без следниве видови соодветни финансиски средства:

- › *административните трошоци* на институциите заради функционирања на ЗНБП се на товар на буџетот на ЕУ;
- › исто така, и *оперативните трошоци*, со исклучоци на оние за кои или Советот одлучува поинаку, или имаат воени, односно одбранбени импликации, кои се на товар на државите членки.⁷⁰¹

ЕУ ги практикува/применува следниве три видови мисии:

- › три категории на цивилни мировни мисии:
 - а)** мисии за зајакнувања на владеењата на правото, преку мониторирања, спроведувања реформи, јакнења на правосудните органи итн.;
 - б)** мисии за мониторинг/мониторинзи, на пример, во конкретни сектори – полициите, правдите, границите итн.;
 - в)** егзекутивни мисии/извршувања определени државни мисии – типични за косовската ЕУЛЕКС;
- › два вида на воени операции:
 - а)** егзекутивни, со потенцијални мандати за применувања сили и операции за обуки и градења капацитети, кои се воспоставуваат или со одлуки на Советот на ЕУ,
 - б)** или по покани од конкретни држави домаќини,
 - в)** или со резолуции на Советот за безбедност на ООН и
- › евентуални комбинации од двата претходни.

Меѓутоа, теоријата изобилува со авторски ставови за бројот за ЕУ мисиите. На пример, едни ги делат врз основа на Петерсбуршките задачи и договорите од Амстердам и од Лисабон на пет категории:

- › *за воспоставувања/создавања мир и за примени на борбени сили за управувања со кризи;*
- › *за стабилизирања, реконструирања, зачувувања на мирот, владеења, разоружувања, демобилизирања и деминирања, реформирања безбедносни сектори;*
- › *превентирања конфликти, контроли на вооружувања и разоружувања, ембарга и непролиферации на оружја;*
- › *помагања цивили и одговори на терористички напади и*
- › *хуманитарни помагања, одговорности за заштита, вонредни состојби и катастрофи,*⁷⁰²

19 December 2014, достапен на интернет-страницата: (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>); Rehl J. & Glume G. (eds), Handbook on Missions and Operations, SCDP of the EU Directorate of the Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, Armed Forces Printing Centre, Vienna, 2015.

701 Види чл. 41и 42 од ДЕУ.

702 Види прецизно кај Martin F.A., *ESDP after the Entry into Force of the Lisbon Treaty*, Spanish Institute for Strategic Studies, 2010, стр.37-38.

додека други како:

- › операции за стабилизирања како класични концепти на зачувувања на мирот (на пример, типичен ваков вид е АЛТЕА во БиХ);
- › операции за заменувања, поради вонредни околности извршувачите на операциите ги преземаат извршните функции од локалните власти;
- › операции за долгорочни поддржувања на реформите на државни управи (на пример, карактеристичен пример е ЕУЛЕКС во Косово);
- › операции за едноставни мониторирања на примени, најчесто, на мировни договори и
- › операции за поддржувања други актери како пренесувања на способностите на ЕУ на други играчи или преку симултани интервенции на ЕУ, или преку интегрирања во компоненти на ЕУ чиј носител е друг играч (на пример, позната како таква ЕУ АМИС во Дарфур).⁷⁰³

7. Претходнава подолга приказна за мисиите/операциите на ЕУ, во контекстот на високите бриселските оценки за напредокот на нашата држава, преку нејзините придонеси кон ЕБОП, ја изнесовме за да добиеме вистинска слика за улогата како кандидатка за членство во ЕУ. Знаеме дека во многу области ни се потребни сериозни интервенции заради отворање на нашиот пат кон Брисел, но вреди да се нагласат и оние карактеристики кои ЕУ ги оценила како позитивни/можеби и најпозитивни од сите други. Следствено, и како многу релевантни. Зошто? Затоа што учествата на секоја држава кандидатка, па и на нашава, во мировни мисии на ЕУ влијаат и врз успехите на чекорењата на *автоматите* кон Брисел. Во случајов на нашата држава под терминот *учествувања* мора да подразбираме два вида учества:

- › првото учество подразбира испраќања мировни мисии од страна на ЕУ кон државата по наши барања, како изрази на нашите интереси за комплетни стабилизирања на целокупните безбедносни ситуации во државата и трајни одржувања во неа на повторно воспоставениот мир, по временски кусотрајната, но сепак, војна, во 2001, вклучително и фиксирање на севкупниот мир во поширокиот регион; за нас популарна *ЕУФОР Конкордија*, за која погоре веќе стана збор, но вреди да внесеме уште неколку податоци за оваа наследничка на претходната *Сојузничка хармонија* на НАТО; по барање од нашата држава на 27.1.2003 Советот на ЕУ усвои заедничка акција за *спроведување воена операција во нашата држава*⁷⁰⁴, но дури на 18.3.2003 Советот усвои одлука за *започнување/стартување на мисијата*⁷⁰⁵ (на 31 март, како куса шестмесечна мисија), и

703 Види многу опширно кај Savković M., EU kao nosilac podrške miru, *Bezbednost Zapadnog Balkana: multinacionalne operacije*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010, str. 41-42.

704 Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the EU military operation in the FYRM, O.J. L. 34/26, 11.02.2003, достапна на интернет-страницата: <http://www.concillium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/council%20joint%action%203003%2092%20CFSP.pdf>

705 Council Decision 2003/202/CFSP of 18 March 2003 relating to the launch of the EU military operation in >

- како не многу обемна, само со 357 лесно вооружени војници – 308 од сите држави членки, освен од Ирска и Данска, и 49 од трети држави, 10 и од Република Турција, меѓутоа со одлука на Советот од 29.6.2003, опишаниов мандат беше продолжен до 15.12.2003, со тоа што воената *Конкордија* беше заменета со полициската мисија *ЕУПОЛ Проксима*;⁷⁰⁶ суштинската цел на ЕУ за ваквата мисија беше да воспостави прва воена мисија заради сопствено воено присуство на Балканот, и воопшто, заради успех на ЗБОП преку ефикасност на *Берлин-плус* договорите, додека на државата целта ѝ беше мирот, стабилноста, безбедноста, сигурноста, демократијата и напредокот заради доследни спроведувања на Охридскиот рамковен мировен договор од 2001 и надминувања на потребите од дополнителните меѓународни безбедносни присуства; сепак, и оваа мисија, како што и сите други, никогаш не се стопроцентно успешни/лесно остварливи/ едноставни за операционализирања, манифестираше извесни проблеми, поврзани со механизмите на финансирања – *недостатност на фондовите на ЕУ во претпристапната фаза и во фазата на распоредувањата, задоцнети вклучувања на членките и на држави кандидатки, долготрајни преговарања со трети држави, генерално, сложени финансиски правила*;⁷⁰⁷
- › второто учество на нашата држава е од нас кон мисија на ЕУ во друга држава (а и во мисии на НАТО, кои не се помалку значајни, но овде не заслужуваат поширок простор, бидејќи ни е важно да ја потенцираме цврстата определба на нашата држава за придонеси кон ЗНБП и ЗБОП на ЕУ, како сегменти на македонските напори за сигурен и што е можно побрз пристап во неа, всушност, како израз на македонските посветености на меѓународниот мир и безбедноста генерално, и особено во регионот); станува збор за АЛТЕА во БиХ, врз основа на Спогодбата за учество на нашата држава во неа, потпишана на 3.7.2006;⁷⁰⁸ придонесот се состоеше од учество на македонското воено воздухопловство со 2 хеликоптера (Ми8 и 17), со 21 лице, под називот *Букефал*, под оперативна команда на силите на операцијата со седиште во Сараево, и под локациската

the FYRM, O.J. L. 076, 22.03.2003, достапна на интернет-страницата: <http://eur-lex.www.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003D0202.pdf>; само кусо надополнување, оваа мировна операција никогаш формално-правно не беше одобрена од ООН, но, сепак, се потпира врз Резолуцијата 1371 на Советот за безбедност на ООН (Resolution 1371, Security Council UN, S/RES/1371 (2001), 26.9.2001, која е достапна на интернет-страницата: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO1552/01/PDF/NO155201.pdf?OpenElement>

706 Council Decision 2003/563/CFSP of 29 July 2003 on the extension of the EU military operation in the FYRM, O.J. L. 190/20, 30.07.2003, достапна на интернет-страницата: <http://www.concillium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/council%20joint%20action%203003%20563%20CFSP.pdf>

707 Многу подетално види kaj Price D.E., der Wal V., Gottwald M., Koenig N (eds.), *CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes, Directorate General for External Policies of the EU*, Policy Department, EP, EU, Brussels, 2012, стр.39 и понатаму.

708 Agreement between the EU and the FYROM on the participation of the FYRM in the EU military crisis management operation in Bosnia and Herzegovina (Operation ALTHEA), OJ of the EU, L. 188/10, 11.07.2006, достапна на интернет-страницата: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0711\(1\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0711(1)&from=EN)

и логистичката команда за секторот Југо-Исток (прво аеродромот во Мостар, па базата Бутмир во Сараево); до јули 2008, кога беше окончан, хеликоптерскиот придонес се состоеше од транспорти на патници и на војници, материјални средства, внатрешни и надворешни товари, ВИП-транспорти, извидувања, како и барања и спасувања хеликоптерски деташмани;⁷⁰⁹ во ноември 2006 државава распореди и медицински тим од 10 лица за медицинска поддршка/здравствени и санитарски обезбедувања на кампот Бутмир и на цивилното население кое работеше на него, како и за потребите на федералните власти (која заврши на 31.5.2015); во јуни 2007 беше распореден и еден воен правен советник со штабни должности – асистент правен советник (чија последна ротација заврши на 23.6.2015); успехот на оваа мисија се состои од успешни мобилизирања сили, опреми и финансии заради остварувања на поставените цели и постигнување кредибилитет кај населението; најголемите проблеми се *долготрајните апсења на воените злосторници*⁷¹⁰ и од преклопувањата меѓу ЕУФОР и ЕУПМ поради недоволно јасно и прецизно дефинирани и разграничени мандати; како заклучок, очигледно е и стеснувањето на мандатот на мисијата и отворањето на прашањето дали и понатаму е неопходна воената димензија?

8. Видливо е дека учеството на нашата држава во мисиите таа, всушност, го доживува како сопствено вградување во ЗНБОП на ЕУ. Значи, во интерес на проширувањето на ЕУ, особено од гледна точка на државите кандидатки. Но, она што разочарува е фактот дека интервенциите во мисиите на ЕУ неа не ја обврзуваат ниту да дава прецизни рокови за старт на преговарачкиот процес, ниту финални датуми на прием во членство. За нашата држава ни е јасно (покрај владеењето на правото, медиумите, корупциите, криминалите, меѓупартиските односи итн., особено, и спорот околу уставното име, но и со учество само во мисијата во БиХ) – статусот на земја кандидатка од 2005. Меѓутоа, РТ, која е кандидатка од 1999,⁷¹¹ и покрај огромниот придонес кон мисиите на ЕУ (како членка на НАТО од 1952) и огромните стратешки влијанија

709 За жал, на 12.1.2008 се случи трагичната хеликоптерска несреќа во близина на Куманово, кога настрадаа 11 припадници на Армијата на РМ, при враќањето од успешно завршената мисија.

710 Види детално кај Кнауг Ј., *EUFOR Altea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*, Colledge of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, EU Diplomacy Papers, No.7/2011, стр.17 и понатаму.

711 Турција првпат поднела барање за асоцијативно членство во ЕЕЗ во 1959, веднаш по нејзиното основање во 1958. ЕЕЗ одговорила со став за потполна/целосна асоцијативност, што водело кон преговори кои резултирале со склучување на Спогодбата за царинска унија во 1963, како помош за полноправно членство во ЕЕЗ. Турција аплицирала за полноправно членство во 1987, од 1996 Турција е во царинска унија со ЕУ, статусот на кандидатка го стекнала дури во 1999, а стартот со преговорите бил дури во 2005, во 2016, по воениот удар во Турција ЕП гласал за суспензија на преговорите поради ситуацијата со човековите права и невладеењето на правото во Турција, од 2018 преговарачкиот процес е блокиран, без отворања нови поглавја и без понатамошни модернизации на царинската унија.

врс/значења за сите држави на Балканот, на Јужниот Медитеран, од СССР и Блискиот Исток,⁷¹² и од историски и од географски гледни точки, поради што е не помалку релевантна за значителната безбедност на ЕУ, за жал, со право се нарекува *вечна држава кандидатка*. Зошто? Поради следниве клучни причини:

- › само 3 % географија на територијата на Европа;
- › дури 75 милиони население, со што би била најголемата членка на ЕУ (заедно со СРГ) со најголема гласачка моќ;
- › *кипарскиот проблем* и, оттаму, непријателските односи и со Кипар во ЕУ и со РГ;
- › но, веројатно, најмногу поради официјалната муслиманска религија.

2.3. Преглед на клучните сегменти од последниве аналитички извештаи на Европската комисија за постигнатите напредоци на нашава држава во Поглавјето 31 во последниве две години

1. Нашиов придонес кон ЗБОП, како сегмент од ЗНБП, врз основа на актуелното анализирачко, а во најблиска иднина, сакаме да веруваме, и преговарачко Поглавје 31; имено, *државите кандидатки мора да бидат способни за водења политички дијалози во рамките на ЗНБОП, за да се усогласуваат со изјавите/ ставовите на ЕУ, да учествуваат во нејзините активности, да ги применуваат нејзините санкции и рестриктивни мерки.*⁷¹³ Ете зошто во надворешната политика е корисно и нашава држава да спроведува дипломатски активности заради превенирања странски конфликти, како и да учествува во управувања со кризи, првенствено со воени капацитети, преку нивниот поголем број, со релевантни административни, медицински, безбедносни и воени капацитети.⁷¹⁴ Во секој случај, елементот што за ЕУ е важен и затоа го проценува (во рамките на Поглавјето 31) навистина е *прифаќање на практиките на ЕУ*, но неизбежен е, затоа и корисен, и *определен степен на подреденост*. Затоа не чуди што кандидатките не учествуваат ниту во планирањата на мисиите, ниту на конференциите за генерирања сили. Но, земаат учества во нив заради

712 Види повеќе кај Динан Д., *Меѓање Европе - Историја ЕУ*, Службен гласник, Београд, 2010, стр. 260 и понатаму.

713 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2010, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 9 November 2010 SEC (2010) 1332, COM (2010) 362 final, достапен на интернет-страницата: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_mk.pdf

714 Во оваа смисла сите држави кандидатки заслужуваат респект – поради учества во 12 мисии на ЗБОП (7 воени, 4 цивилни и 1 мешовита), и со сили, и со опреми, и со сопствени финансиски средства во износ од 80 %, 20 % се од Унијата. Поради финансиските товари, големините на учествата се разликуваат, во зависност од финансиските капацитети (РСр во 4, РТ во 3, РЦГ во 2 и нашата држава само во 1, но бројките не зборуваат за височините на учествата, кои се најголеми на Турција, како 16-та светска економска сила). Види повеќе кај Blockmans S., *Participation of Turkey in the EU's SCDP: Kingmaker or Trojan horse?*, Center for EU External Relations (CLEER)&Leuven Center for Global Governance Studies, Working Paper No.41-March 2010, стр.3 и понатаму.

стекнувања оперативни искуства, запознавања со разновидни постапки на ЕУ и проширувања и продлабочувања на кандидатските политички и оперативни релации со ЕУ. Обратно, ЕУ ги подјармува, но и има силни потреби од средствата, персоналите и експертите на кандидатките. Меѓутоа, сите се небитни за конечните пристапи во членства, без вистински права и владеења на правата. Затоа, на нив детално мошне критички се задржува ЕК во сите едногодишни извештаи за напредоците во сите сфери во секоја претходна година. Се задржуваме на клучните точки поврзани со ЗНБП и ЗБОП, бидејќи на сите други, поголем осврт е посветен во следното поглавје.

2. Имено, во Годишниот извештај од 2018, за 2017, дефиницијата за напредокот во сферата под Поглавјето 31 тргнува од клучните обврски на *државите членки кои мора да бидат способни/да имаат капацитет/моќ*:
 - › да водат/одржуваат политички дијалози во рамките на ЗБОП;
 - › да се придржуваат кон ставовите на ЕУ;
 - › да учествуваат во акциите на ЕУ и
 - › доследно да ги применуваат договорените санкции и рестриктивни мерки за да може консеквентно да се констатира дали, и во кој степен, државава постигнала некаков напредок.

3. Имено, прецизната оценка на ЕК гласи дека:
 - › државата останува/продолжува да биде во извесна смисла/во определена мера/во ограничен степен подготвена;
 - › извесен напредок има постигнато во текот на анализираниов период со континуирано учество во цивилни и воени мисии за решавања кризи, меѓутоа во годината која доаѓа неопходно е зголемување на придржувањата кон декларациите на ЕУ и одлуките на Советот за ЗНБП;
 - › упатувањата во насоки на неопходните унапредувања во оваа сфера, ЕК ги дефинира како континуиран/редовен/постојан политички дијалог со ЕУ за ЗНБП;
 - › констатирањето дека институционална рамка која го овозможува учеството во ЗНБП и ЗБОП сè уште функционира/постои/тече;
 - › поддржувањето на глобалната стратегија за ЗНБП на ЕУ, бидејќи државава се придржала кон 53 од вкупно 65 ЕУ декларации и одлуки на Советот (значи не 100 %, туку само 85 %), и дополнително, соработувањата со ЕУ во ООН и во други организации, и придржувањата кон одлуките на ЕУ во врска со превенирањата конфликти;
 - › критикувањата дека нашата држава се придржува, но не кон сите, меѓународни аранжмани за надворешни контроли врз извозот и врз инструментите за непролиферации и продолжува да го следи сопственото пристапување кон аранжманот Васенар;
 - › позитивно оценување на фактот дека нашата држава активно продолжува

да соработува со меѓународните организации и да се придржува до одлуките што ЕУ ги изнесува пред нив – ООН, ОБСЕ и СЕ;

- › *важно е и оценувањето дека сигурносните мерки биле применувани зад пограничната безбедност од гледна точка на мигрантската и на бегалската криза, кризните мерки за командувањата и контролирањата се надградени; и фалењето на продолжетците на нашите учества во мисијата на ЕУ во БиХ, на НАТО Ressolute Support во Авганистан и во КФОР на Националниот координативен центар, а продолжува и соработката со Европската одбранбена агенција.⁷¹⁵*

4. Конечно, во последниов/овогодинешниов Извештај (2019) за минатогодишниот (2018) ЕК, во рамките на изјаснувањата во рамките на Поглавјето 31 на почетокот е потполно идентично со она во Извештајот од 2018, за 2017, потполно идентично формулирани реченици за обврските на државите членки и за оцените кои не се комплетни успеси во постигнувањата/напредоци.
5. Во поглед на глобалната стратегија на нашава држава, од мај 2018 до февруари 2019, државава се придржувала кон 75 од 87 декларации на Високиот претставник и кон 86 % од одлуките на Советот, но, како новитет, *не се придржувала кон рестриktivните мерки кон Русија и Украина*; во однос на меѓународните аранжмани за извози и за непролиферации – сите употребени зборчиња се идентични со минатогодишните.
6. Исти се и во однос на соработките со меѓународните организации, освен додатокот дека *Протоколот за пристапување кон НАТО бил потпишан и дека процесот на неговите ратификувања од членките на НАТО е во тек*.
7. Исти се и оценувањата во однос на минатогодишните безбедносни мерки во врска со мигрантите и со бегалците.
8. Сè е идентично/потполно исто и во поглед на сите меѓународни мисии. Само две точки се целосно нови:
 - › првата е дека *во декември 2019 државава се пријавила да придонесува кон хибридно истражување за ризикот на ЕУ заради утврдувања на повредите на хибридните договори, а почетокот се случил во јануари 2019 со Министерството за одбрана (од заемните потреби/интереси погоре веќе објаснети) и*
 - › втората е критиката која претходно е спомената, за однесувањата во

⁷¹⁵ Commission Staff Working Document, The FYROM 2018 Report, *Accompanyng the documents*, Communication from the Commission to the EP, the Council, ECSC and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 450 final & SWD(2018) 150-156 final, достапен на интернет-страницата: 20140417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf

интерес на нашите интереси поврзани со НАТО (истовремено и негови интереси), но не и на ЕУ (применувањата на македонско-американската билатералната спогодба за имунитетот со *изземања на американските државјани од јурисдикцијата на Меѓународниот кривичен суд, непридржувајќи се ниту кон заедничките ставови на ЕУ за интегритетот на Римскиот статут, ниту кон нејзините соодветни водечки начела за билатералните спогодби за имунитети*).⁷¹⁶

9. Очигледно, штом доаѓаме до точка во која политичките конвергенции се раздвојуваат, односно маестралните стратешки правци на надворешната политика на ЕУ и онаа на државава се разидуваат, се појавува и единствена точка на дивергенции, што резултира и со критики⁷¹⁷ од страна на ЕК – потпишувањето билатерална спогодба со САД за непредавања поединци – американски државјани на Меѓународниот кривичен суд.⁷¹⁸ Казната, во вид на негативна оценка во Извештајот на ЕК досега немаше поттикнувачко дејство во насока на раскинување на склучениот договор, поради усогласувања со заедничките позиции на надворешната политика на ЕУ. Но, раскинувањето на овој билатерален договор ЕК го постави како среднорочен приоритет, а во Националната програма за усвојувања на законодавството на ЕУ⁷¹⁹ веќе се декларира дека обврската ќе ја изврши при пристапувањето, обрнувајќи внимание на фактот дека непредавањето на лицата за кои постои основано сомневање дека извршиле некое од делата што му се ставени во надлежност на Меѓународниот кривичен суд не се однесува на македонските, туку само на американските државјани. Се очекува, поттикнувачкото дејство на досега објавените казни (нагласено критичките оценки за ваквиот надворешно-политички чекор во сите извештаи на Комисијата што следуваа по потпишувањето на договорот) да биде најсилно во периодот непосредно пред зачленувањето на РСМ во ЕУ.

716 Commission Staff Working Document, The FYROM 2018 Report, *Accompanyng the documents*, Communication from the Commission to the EP, the Council, ECSC and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2018) 260 final & SWD(2018) 150-156 final, достапен на интернет-страницата: 20190529-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf

717 Исто.

718 Исто.

719 Исто.

3. Заклучување на Поглавјето за ЗНБОП преку утврдување на местото на Европската Унија во меѓународниот систем

3.1. Што не е Европската Унија?

1. ЕУ сè уште не поседува кумулативна моќ на сите повисоки нивоа, затоа што сè уште не постои ниту вистинска мултилатералност.
2. ЕУ не е потсистем на САД. Меѓу нив постојат:
 - › и меѓусебни соработки (еден од многуте погоре изнесени докази – Солана, прво Генерален секретар на НАТО, потоа, Висок претставник на ЗНБП);
 - › и американски концесии пред ЕУ;
 - › и американски управувања, контролирања и манипулирања со/на ЕУ;
 - › но, и ЕУ спротивставувања на САД.
3. ЕУ практикува импресивни овластувања, особено во меѓународните економски односи без крадења национални суверенитети.

3.2. Што е Европската Унија?

1. ЕУ не е најголемата суперсила (особено не во одбранбена смисла), но во супермодерниов глобален/светски контекст е призната и респектирана како најголемо економско и политичко достигнување, како *демократски мир* и како *најнов/најсвеж вид на мир*.⁷²⁰
2. ЕУ е специфичен/*sui generis* модел за сите други видови постојни меѓудржавни регионални организации.
3. ЕУ е сериозен пример на *надворешен федератор*.⁷²¹
4. ЕУ е референтен фактор и во другите меѓународни организации, особено во Советот за безбедност на ООН, во кој две членки на ЕУ (ВБ и РФ) се постојани членки, со особено зајакната гласачка кохезија од 90-тите наваму.
5. Следствено, не е радикално занемарувачка/помала ниту улогата на ЕУ во специјализираните агенции на ОН (особено во Светската здравствена

720 Види повеќе кај Smith M., *The EU and the International Order: European and Global Dimensions*, European Foreign Affairs Review, No.12/4, 2007, стр.437-56.

721 Види повеќе кај Schmitter P., *Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration*, International Organizations, No.23/1, 1p69, стр.161-66.

организација⁷²² и во Меѓународната агенција за атомска енергија⁷²³), но и во универзалните (СТО) и регионалните (ОЕЦД) економски организации.

6. Од страна на Третиот свет, но и на моќните (Јапонија, Кина, Русија, Канада итн.), ЕУ се доживува и како реална американска политичка противтежа.
7. ЕУ, не безпричински, дури и од минатовековните колонии, се доживува и како моќна управувачка со заедничките интереси во меѓународните односи, без непотребни меѓудржавни антагонизирања.
8. Конечно, за вистинска почит се придонесите на ЕУ кон најновата транснационална правда, милениумскава култура за слободите и правата и денешниве кривични истраги.

3.3. Европската Унија како светска сила

1. ЕУ е економска суперсила:
 - › поради големината на сопствената територија;
 - › поради сопственото огромно богатство;
 - › поради важноста на нејзината заедничка (светски нова) валута – еврото;
 - › поради зголемената евросила;
 - › поради, импонантното учество во светската трговија/на респектабилниот светски пазар итн.
2. Со ваквата моќност, разбирливо е зошто ЕУ е конзервативна, во смисла на недоведувања во прашање/на задржување на постојниов *status quo*.
3. Да не го забораваме ниту она што претходно го нагласивме – ЕУ е и *мека сила* и *тврда сила*, која постојано ја стимулира дилемата дали да се почитува или да се напушта конвенционалното дефинирање на изразот *одбранбена сила*.
4. Од една страна, ЕУ има многу поголемо влијание во меѓународните релации од крајот на претходниот милениум, но и многу помалку пофалби поради многу поголемите овомилениумски очекувања. Дополнително, од друга страна, ЕУ има не само психолошко, туку и оперативно влијание преку силни, но не секогаш и не секаде мировни мисии и одбранбени операции.
5. Сериозни автори ја бранат тезата дека *ЕУ е структурна сила, која ја обликува околината/меѓународниот ринг и фајтерите/играчите/спортистите во него,*

722 За Меѓународната здравствена организација/СЗО (International Health Organization - WHO) види повеќе на интернет-страницата: <https://www.who.int>

723 За Меѓународната агенција за атомска енергија (International Atomic Energy Organization - IAEA) види повеќе на интернет-страницата: <https://www.iaea.org>

*од апсолутен аспект ограничено и недоследно, но од релативна гледна точка како една од најзначајните сценски актери.*⁷²⁴

3.4. Како најстегнато/најзбиено/најкусо да се сфати Европската Унија низ призмата на денешнава меѓународна заедница?

- 1.** Комплетното разбирање на ЕУ/нејзиното конечно дефинирање (доколку тоа воопшто е можно/изводливо/лесно) не е ниту вистинско, ниту сеопфатно без комплетен осврт врз и длабинска анализа на европската интернационална игра која се одвива во најголемиот дел од меѓународните димензии.
- 2.** ЕУ мора да биде вклучена со поуспешни/порелевантни манири во општите начини на нејзините научни проучувања. Смешно е да се негираат, особено последниве неколкугодишни застрашувачки промени во меѓународните констелации. Затоа, останува целосно отворено прашањето каква е и колкава е снабденоста/опременоста/наоруженоста на пост-Лисабонската ЕУ да се носи и да се справува со негативните/непосакуваните од нив.
- 3.** Следствено, амбициите за јакнења на улогите на ЕУ на меѓународната сцена мора да бидат остварувани врз основа на правилни и доследни и примени на Лисабон, особено што тој ги изврши двете суштински реформи:
 - › прво, формално укинување на системот на столбови (бидејќи претходната структура водела кон некохерентности на надворешните (економски) односи на ЕЗ (Првиот столб), ЗНБП (Вториот столб) и ПВР (Третиот столб), за кој станува збор во следното поглавје и
 - › второ, снабдување на Унијата со меѓународно-правен субјективитет.

На ваков начин беше извршено формално обединување на целокупната надворешна сфера на Унијата (и економската и политичката и безбедносната и одбранбената) со нејзино ставање под единствената капа како новосоздаден субјект/веќе не само ентитет.

- 4.** И покрај фактот дека безмалку 50 % од амандманите на Договорот за ЕУ внесени во Лисабон се однесуваат на надворешно-политичката и безбедносно-одбранбената политика на Унијата, тие не успеваат да ја надминат актуелнава слабост на постојниот правен потсистем, ЗНБОП, во рамките на единствениот систем на Правото на ЕУ – отсуството на институции или процедури кои би обезбедувале комплетно ефикасни спроведувања на неговите одредби. Советот и понатаму го нема целосниот потребен капацитет за такви редовни активности, уште помалку за тоа се способни ЕК или ЕП, додека ЕСП, во

⁷²⁴ Види повеќе кај Keukeleire S.&MacNaughtan J., *The Foreign Policy of the EU*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

основа, и понатаму продолжува да практикува правосудна заштита на областа во некогашниот Прв столб, кога со акт врз основа на материја која беше покриена со Вториот столб се навлегува во неговите надлежности, и покрај веќе докажаните неопходности од соработки меѓу различните (некогаш столбно фундирани) области. Оттаму и неможноста за повлекувања јасни граници меѓу различните правни инструменти на ЗНБОП, имено, првенствено поради неможностите на ЕСП да се изјаснува во врска со нивната правна природа. За волја на вистината, не смее да се занемари воочливиот степен на приближувања на материите/областите од Првиот и Вториот столб, но тие и понатаму остануваат одвоени, меѓу другото, и благодарение на двојната природа/надлежноста на Високиот претставник.

5. И по *Лисабон*, меѓувладиниот метод на донесувања одлуки за клучните прашања со консензус останува доминантен. Како и претходно, и понатаму степенот на кохерентност на државите членки зависи од карактерот на интересите кои се во прашање во секој конкретен случај.
6. И денес, останува нејасна позицијата на различните актери во рамките на Советот, и по *Лисабон* продолжува натпреварот меѓу Советот и ЕК во функција кон поголеми надлежности, односно влијанија врз ЗНБОП. Сево ова, и покрај воспоставувањата на Службата за надворешни дејствувања како медиум во кој треба да се среќаваат и да соработуваат и националните и европските службеници.
7. Сепак, претходно изложеното не го доведува во прашање фактот дека актуелните надворешни политики на државите членки на ЕУ се неповратно во незанемарлива мера бриселизирани, односно европеизирани.
8. Но, клучниот фактор во која мера тоа ќе биде случај и понатаму, пред сè, ќе зависи од волјата на државите членки.
9. Процесот на приближувања на која било држава кон ЕУ, меѓу другото, подразбира и воспоставувања соодветни институционални механизми за управувања, усогласувања и координирања на целината на процесот како таков. Но, тоа е само стартерски мобилизатор. Успехот на целиот процес, понатаму зависи и од многу други фактори.
10. Практиките на државите кандидатки од Централна и Источна Европа воспоставија два модела на менаџирања со миксовите од процеси. Првиот, во кој доминантна е улогата на посебните организациски единици во рамките на веќе постојните сервиси/министерства за надворешни работи, и вториот, во кој е доминантна улогата на посебен орган/тело специјално за таа намена, основан/о на владино ниво.

11. Практиките на државите потенцијални кандидатки за членство не нудат посебни, нови, различни од овие модели, туку само извесни модалитети во рамките на веќе опишаните два модела.
12. Од државите опфатени со ПСА најблизу во пристапувањето кон ЕУ беше РХ, која веќе е членка, а најдалеку е Р Косово. И двете поседуваат институционални механизми за негово координирање како посебни организациски единици во веќе постојните – РХ во МНР, а Р Косово во Владата. Посебни организациски единици во егзекутивите имаат и РС, РБиХ и нашата државата додека, пак, РЦГ и РАл, пак, поседуваат посебни министерства за управување со европроцесите.
13. И кај државите кандидатки, и кај потенцијалните кандидатки за членства во ЕУ, истоветните институционални механизми надлежни за целините на сите процеси се одговорни и за хармонизирањата/усвојувањата на европското во националните законодавства. При тоа, условно, националните и европската патека на донесувања одлуки, односно усвојувања закони, прописи и други општи акти, не смеат да бидат одвоени, туку мора да бидат меѓусебно длабоко поврзани, усогласени и меѓусебно упатени, во секоја фаза од законодавниот процес.
14. Во нашава држава е изградена институционална структура за управувања со процесите на усвојувања на *acquis* на ЕУ. Таа, во основа, најблиска е до моделите што беа во примена во РСл и во РХ, па дури и во Полска.⁷²⁵ Процесите на нејзините инсталирања имаа најсилни интензитети и динамики во периодите на очекуваните награди од ЕУ, поради очигледни напредоци во задоволувањата на политичките критериуми, но и поради пружања политички услуги, во ситуации кога ЕУ имаше потреби од тоа. За жал, политичките критериуми сè уште доминираат со европроцесот. Транспонирањата на законодавството на ЕУ никогаш до сега не станале приоритет на процесот на пристапувањата кон ЕУ.
15. При отсуства на поттици од страна на ЕУ, од една, и дополнителни напредоци во политичките критериуми, од друга страна, како своевидни компензации се манифестираат тенденции кон значителен? напредок (ако не според квалитетот, тогаш секако во однос на обемот) во транспонирањата на *acquis*.
16. Во поглед на Поглавјето за усвојувањата на *acquis* за ЗНБОП во нашево национално право, ЕК, во континуитет, констатира висок степен на законодавни усогласености. Единствената точка на дивергенција е билатералниот договор со САД за непредавање на американските граѓани за кои постои основано

⁷²⁵ Види многу прецизно во *Прирачникот за транспонирање на законодавството на ЕУ во законодавството на РМ*, Влада на РМ, Секретаријат за законодавство, Европа 92, Штип, 2016.

сомневање дека извршиле некое од меѓународните кривични дела што се во надлежност на Меѓународниот кривичен суд. Ова прашање сигурно ќе се актуелизира пред, конечното, пристапување на РСМ кон ЕУ.

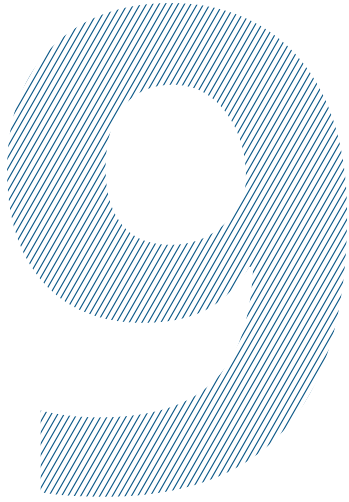
ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗОВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Каква е поврзаноста меѓу ЗНБОП и *Мастрихт*? Дали е тоа крај на ЕПС? Какви се разликите меѓу нив двете?
2. Каква е улогата на *Амстердам*? Зошто? И на каков начин?
3. Како *игра Ница*? Зошто? И како?
4. Што е Договорот за Уставот за Европа? За кој/каков устав? И за која/каква Европа?
5. Што е со *Лисабон*? Како? И колку?
6. Како се однесуваат поодделните институции на ЕУ во различните контексти на ЗНБОП? Кои се најмоќни/најсилни, највлијателни? Зошто и како?
7. Како ги оценувате практичните политики на ЗНБОП? На или за? Позитивно или негативно?
8. Какви сознанија имате за дипломатските способности поврзани со ЗНБОП? Дека се обемни и плодносни? Или, дека се огромни, но не значајно релевантни?
9. Какви видови дипломатии постојат? Какви споредби правите меѓу стандардните и повеќето (по)специфични дипломатии? На пример, како резонираат за културолошката или за економската дипломатија, со оглед меѓу кого Европа се интегрира и кој е и, пред сè, и по сè, најмоќната зона на интеграција – економската, следствено, економската дипломатија?
10. Дали, воопшто, може да се зборува за усвојувања на правилата за ЗНБОП во внатрешново право на нашава држава? Ако не, зошто? А, ако да – во која мера и со каков квалитет? Какви се оцените на ЕК/ЕУ на македонскиов напредок во сферата на ЕЗБОП – и претходните и последниве/последниов?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, направете по еден пример на каков сакате вид мисија поврзана со ЗНБОП од ЕУ кон европски држави, без разлика дали се или не се држави кандидатки за членства во Унијата!
2. Ве молиме, изнесете по еден пример на каква било мисија (по избор) во рамките на ЗНБОП кон која било воневропска држава!

3. Ве молиме, исконструирајте по пример на држава од Западен Балкан со членство во каква било мисија на ЕУ во која било друга држава, било европска или воневропска!
4. Ве молиме, опишете ни ја ЕУ преку аспектите што ја красат и преку оние што ја нагдуваат!
5. Ве молиме, нацртајте ни ја современа ЕУ во моментниот светски ринг!



Поглавје 9

Правдата и внатрешните работи на Европската Унија

1. Основачките акти на заедниците и правдата и внатрешните работи

1. Претходното поглавје за ЗНБОП е разработено нашироко, многу пошироко отколку во секој друг учебник по основите на ПЕУ во нашава држава, во кои – контрадикторно но вистинито, најчесто, некогашните две меѓудржавни гранки/столбови, токму поради тоа што не се комунитарни, воопшто и не се разликуваат (да речеме, од областите на економските науки). Со него *за цел живот запечатуваме* дека морала да помине декада и пол до почетоците на минатите 70-ти и 80-ти за рудиментарно да почне да *се тркала* уникатната европска наворешно-политичка *воденица*. Тоа значело постепени развивања широки опсежи за преведувања на заедничките европски интереси во богатството од колективните интереси во рамките на меѓународниот европски *сончев свет*. Во 90-тите ЕУ веќе зема замав за полетувања на ЕБОП, за прекуморските територии, не со воени конфликти туку со проблеми на/за управувања со кризи, на градења нови/ослободени државно-правни структури и на нивни воведувања во самостојни борби за опстанок и за нормални функционирања. На почетокот на двеилјадитите веќе се значително/но, не мегаломански, напреднати (се разбира, секогаш во врска со НАТО) воено претприемачките улоги кон сите континенти. Како заклучница, таквиот столб во ЕУ повеќе не функционира во новава милениумска декада. Бидејќи овој е, практично, и нејзиниот крај, со право бара одговор на клучното прашање: *Какви се импликациите од Лисабон преку ЗНБОП врз ЕУ и врз меѓународниот свет?*
2. Најлогички, доминантното прашање на ова поглавје, како директно надоврзувачко на претходното гласи: *Какви се импликациите од Лисабон преку ПВР врз ЕУ, врз регионалниот и врз меѓународниот свет?* Бидејќи ЕУ, токму поради сопствената неизолираност/неисклученост, туку спротивно, и дома и надвор, секојдневно констатира сериозни многу бргу растечки меѓународни безбедносни проблеми (популарни европски/западни *предизвици*) – криминали, тероризми, дроги, илегални имиграции итн. и настојува да ги решава – итно, веднаш по тоа, и полициски и правно. А многу добро знаеме дека основачките договори на европските заедници не содржеле одредби

со кои државите членки би се откажувале од сопствените суверенитети во сферите на правосудствата и на внатрешните работи преку нивни доверувања како права, обврски и одговорности на наднационални (супранационални) нивоа на донесувања одлуки. Ниту, пак, предвидувале облици на меѓувладини соработки во овие области.

3. Меѓутоа, процесите на воспоставувања и на заокружувања на внатрешниот (европскиот) пазар, неизбежно, воделе и кон етаблирања единствена територија во кривично-правна смисла, факт што негативно се одразувал врз справувањата со криминалите, особено со неговите тешки, прекугранично организирани облици, доведувајќи им ги во прашања безбедностите не само на сите европски граѓани, туку на сите луѓе воопшто подложни на нив, сè до сите многубројни туристи и до вкупниот не мал број на странски професионалци.⁷²⁶
4. Серија од внатрешни и надворешни фактори постепено ги наметнувале потребите од воспоставувања соодветни облици на меѓудржавни полициски и правосудни соработки:⁷²⁷
 - › меѓу интерните фактори кои вршеле особено силни влијанија биле:
 - а) функциските прелевања;
 - б) процесите на континуирани продлабочувања на значајната европска интеграција;
 - в) процесите на релативно честите проширувања на заедниците итн.,
 - › додека, од екстерните, пресудни значења манифестираше:
 - а) севкупните текови на глобализациите, па, во тој контекст, и неизбежните мондијализации на криминалите/криминалитетите;
 - б) политичките нестабилности во/низ одделните делови од светот;
 - в) изразитите сиромаштии во определените региони од планетава;
 - г) интензивирањата на сите облици на легалните и на илегалните миграции итн.
5. Точно е дека европската внатрешна безбедност долго никој не ја ни споменувал. За неа никогаш не биле поднесувани видови планови слични на оние за ЕПЗ и за ЕОЗ. Истовремено, сите внатрешни политики на ЕЗ имале надворешни последици врз трети држави/членки (на пример, во сферата на земјоделската и на трговската политика). Дополнително, ЕЗ била континуирано политички чувствителна поради определбите на сите национални влади да си ги задржуваат сопствените суверенитети и над овие области. А, за жал, факт е

⁷²⁶ Види повеќе кај Biber R.&Monar J. (eds.), *Justice and Home Affairs in the EU: The Development of the Third Pillar*, Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels, 1995.

⁷²⁷ Conseil européen de Rome, 01-02/12/1975. Rome: Commission européenne, 01/12/1975; Presidency Conclusions of the Rome European Council (1 and 2 December 1975), in Bulletin of the European Communities. 1975, види повеќе на интернет-страницата: http://www.ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/fsj_criminal_intro_en.htm

дека, дури и денес, оперативните власти сè уште функционираат со, во основа, национално базирани полиции и со домашни безбедносни агенции, поради што е неопходно актуелнава ЕУ да покаже дека може да додаде вредност над нивоата на секоја од и на сите држави членки заедно во интересите на оправдувањата на зголемувањата на нивните надлежности. Следствено, како потпрашање на погоре главното, не случајно се наметнува следново: *Како, всушност, започнало да се одмотува кончето за, воопшто, да стигне до примордијалните ПВР?*

2. Никулците на правдата и на внатрешните работи

2.1. Основањето на ТРЕВИ

Првите сериозни обиди во насоки на воспоставувања почетни, прилично рудиментарни форми на меѓувладини колаборации, пред сè, во сферата на внатрешните работи биле направени на седницата на тогашниот самит/не под денешниот наслов ЕС, одржан на 1-2.12.1975 во Рим. Станува збор за донесување на политичката одлука за отпочнувања соработки во рамките на серијата неформални *ad hoc* групи. Одлуката за првата таква група ја донеле министрите за внатрешни работи на државите членки во 1986. Додека, на седница на ЕС одржана на 2-3.12.1988 на Родос⁷²⁸ била донесена одлука за официјализирања на претходно неформалните меѓудржавни соработки што функционираше во рамките на групите ТРЕВИ (Треви).⁷²⁹ Тие биле носители на првите неформални облици на размени на информации и на разработувања заеднички полициски стратегии меѓу членови на владите, полициски службеници и експерти во областа на внатрешните безбедности на државите членки на европските заедници, заради сузбивања на сите видови тероризми/сите можни терористички акти. По

728 Conclusions of the Presidency, European Council, Rhodes, 2-3 December 1988, SN/4443/1/88, целиот текст е достапен на интернет страницата: http://www.europarl.europa.eu/summits/rhodes/rh1_en.pdf

729 Всушност, ТРЕВИ (или Треви) I. Станува збор за наслов околу чие значење/символика во теоријата не постои едногласност. Според едни автори, се работи за кратенка од изразите (*terrorisme, radicalisme et violence internationale* /тероризам, радикализам и меѓународно насилство/непријателство). Други, ја поврзуваат со локацијата во која било одржано првото заседание во оваа насока, римскиот квартал Треви, односно близината на одржувањето до фамозната, и љубовна и туристичка атракција Фонтана ди Треви, околу која во 1960 Фелини ја снимил италијанската љубовна драма *La Dolce Vita* (Убав/Сладок живот) со мега ѕвездите Марчело Мастојани и Анита Екберг, и ја добил Златната палма на Канскиот филмски фестивал и американскиот академски Оскар за најдобри/најубави филмски костуми (впрочем, италијанската мода е ненадмината). Но, некои автори називот на групите го поврзуваат со присуството на определен состанок на холандскиот министер Фонтешн (чие презиме значи фонтана). Види повеќе кај Хекер Б., *Европско кривично право*, ДАТАПОНС, Скопје, 2007, стр. 182-183; Кривокапић В., *Увод у криминалистику*, Београд, 2008, стр.175.

неа следувале ТРЕВИ (Треви) II,⁷³⁰ ТРЕВИ (Треви) III,⁷³¹ *ad hoc* ЕВРОПОЛ⁷³² и ТРЕВИ (Треви) '92,⁷³³ кој веќе не функционира, затоа што од обликот на лабавата/меката меѓувладина мрежа/форум биле транспонирани во рамките на Мастришкиот Трет столб – ПБР, на кој подолу во ова поглавје многу покомплексно се задржуваме.⁷³⁴

2.2. Основањето на ЦЕЛАД

1. Во 90-тите клучен бил напорот на најголемиот број од европските држави за успешни справувања со криминалите со дроги, поради што ЕС на седницата одржана на 8-9.12.1989⁷³⁵ (формално, по предлог на тогашниот француски претседател Франсоа Митеран) донел одлука за основање *ad hoc* политичката група CELAD/ЦЕЛАД (од потполниот назив на англиски *European Committee to Combat Drugs*/Комитетот за сузбивања на зависностите од дрогите и за криминалите со дрогите,⁷³⁶ составена од национални координатори за дрогите), која подготвил Европски план за сузбивања на зависностите од дрогите и на криминалите со дрогите.
2. Бил замислен како прв обид за програма со кохерентни активности против дрогите/за борби со дрогите и на териториите на државите членки и на единствениот/целосниот/заедничкиот простор на комплетната ЕЗ, преку:
 - › сериозните постапки на упатувања широко распослани пораки во јавноста за што поголеми намалувања на употребите на различните видови дроги;
 - › борбите против законитите трговии со дрогите;
 - › интензивираните меѓудржавни соработки и

730 Формирана по повод случувањата на Хејсел стадионот во Брисел на 29.5.1985, кога биле убиени 400 лица, поради разменувања информации, особено поврзани со фудбалскиот хулиганизам, Хекер Б., исто. стр. 182.

731 Со надлежности за соработки на планот на полициските опреми и полициските и криминалните техники, исто. стр. 183.

732 Со надлежности за соработки на планот на полициските опреми и полициските и криминалните техники, исто. стр. 183.

733 Чи и функционирања биле поврзани со имплементации/имплементирања на Шенгенските конвенции, на кои подолу, поопширно, се задржуваме. За оваа и за сите други групи ТРЕВИ (Треви) види повеќе на интернет-страницата: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

734 Меѓутоа, многу повеќе за ТРЕВИ (Треви), особено во своите релации со актуелниов ЕВРОПОЛ види во текстот на Внупан Т., *Trevi, Europol and the European State*, достапен на интернет-страницата <https://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>; додека за Треви (Треви) како Пингвин компанија/другарство/друштво во ЕУ види во текстот на Teasdale A.&Bainbridge T., *The Penguin Companion to the EU*, достапен на интернет-страницата: https://penguincompaniottoeu.com/additional_entries/trevi-group; повеќе за фактите на историскиот ТРЕВИ (Треви) види на интернет-страницата: www.europaparl.europa.eu/factsheets/en/sheets/156/police-cooperation; инаку, официјалната треви веб-страница/интернет-страница е: <https://trevigroup.com/it/>

735 Conclusions of the Presidency, European Council, Strasbourg, 8-9 December 1989, SN/441/2/89. Целиот документ е достапен на интернет-страницата: http://www.europarl.europa.eu/summits/strasbourg/st_en.pdf

736 Називот е кратенка од францускиот назив *Comite Europeen de la Lutte Antidroguie*, види поопширно на интернет-страницата: <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index1713EN.html>

- » предвидувањата/предлагањата формирања/етаблирања европска надзорна служба за дрогите.⁷³⁷
- 3.** Одлуката за формирање Европски комитет за борби против дрогите била донесена на седницата на ЕС одржана на 28-29.6.1991 во Луксембург.⁷³⁸ На 8.2.1993 била усвоена Регулативата на Советот 302/93 со која бил основан Европскиот набљудувачки центар за дрогите и за зависниците од дроги/*European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction* (денес познатиот EMCDDA). Врз основа на одлуката на ЕС промулгирана на седницата одржана на 21-22.6.1993 во Копенхаген,⁷³⁹ некогашниот CELAD успеал стабилно да си профункционира некаде во сивата зона меѓу меѓувладините и наднационалните нивоа на донесувања одлуки.⁷⁴⁰ На 29.10.1993 седиште му станал Лисабон, во следната година си ги добил и Бордот од/на менаџментите и Комитетот на професионалците, додека егзекутивниот директор бил избран.⁷⁴¹ Всушност, најпрецизно, конечно станал операбилен во текот на 1995, како една од децентрализираните агенции на ЕУ, која, според актуелниве електронски мрежи, е референтната точка за сите дроги во Европа.
- 4.** Негова основна цел е:
- » запознавања со фактички знаења за/познавања на европските проблеми со дрогите;
 - » собирања солидна база докази без кои дебатите околу дрогите се незамисливи, повеќе, невозможни или, можеби, можни, но, за жал, неуспешни;
 - » доставувања мноштво податоци до моќните и влијателни донесувачи на политички одлуки заради нивни успешни поставувања/употребувања/применувања/користења при составувања стратешки политики во однос на дрогите и заради соодветни, не помалку успешни, законодавни акти и
 - » помагања на вистинските професионалци и практичари кои секојдневно се докажуваат во бројни најдобри/најмудри/најпосветени/најамбициозни/најуспешни практики и области на проучувања, истражувања и споделувања.

737 Повеќе види види на интернет-страницата: <http://www.emcdda.europa.eu/about/mission> или на http://europa.eu/agencies/community_agencies/emcdda/index_en.htm. Документот со кој ЕК предложила формирање ваква надзорна служба може да се најде на интернет-страницата: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=P/91/84&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>. Целосниот текст на Регулативата со која била формирана оваа служба е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993R0302:EN:HTML>

738 Текстот на одлуката е достапен на интернет-страницата: https://www.consilium.europa.eu/media/20598/1991_june-luxembourg_eng_pdf

739 Текстот на одлуката е достапен на интернет-страницата: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

740 Така и Heker B., исто, стр. 184.

741 Види повеќе на интернет-страницата: www.emcdda.europa.eu/html/cfm/index1713EN.html

5. Значи, како клучни ги повлекуваме следниве пресудни констатации:
- › мисијата/надлежноста на Европскиот мониторинг центар за дрогите подразбира права, обврски и одговорности за фактички, објективни, убедливи/сигурни/влијателни, потполни/целосни информации за дрогите, за зависностите од дрогите и за нивните консеквенции;
 - › изграденоста/конституираноста, плус организациската структура, плус статутарните тела и
 - › соработничките партнери – институциите на ЕУ, Retoix network и регионалните и универзалните организации.⁷⁴²

2.3. Основањето на ЕДУ

1. Во март 1995 Советот⁷⁴³ усвоил заедничка акција со која била формирана Европската единица за борби против недозволените трговии со дроги – ЕДУ (EDU),⁷⁴⁴ со кој биле институционализирани, претходно воспоставени неформални меѓудржавни соработки во борбите со/против противправните трговии со дроги, особено, и со:
 - › тероризмите;
 - › противправните трговии со радиоактивните и со нуклеарните супстанции;
 - › противправните трговии со возилата;
 - › криминалните, тајновити мрежи за трговии со имиграциите;
 - › кривичните организации за перења пари итн.
2. Непосредно по тоа, следувале повеќе одлуки на Советот, донесени според процедурата за одлучувања на ЕЗ, различни за различните кривични дела (кои повеќе пати и ги и ќе ги споменуваме), сите по ред битни за отстранувања на криминалите и во рамките на актуелнава ЕУ.
3. И двата вида меѓувладини соработки (и ЦЕЛАД и ЕДУ) биле неформални, бидејќи не биле уредени со правни акти, туку само со политички документи. Нивните први уставноправни формализирања, односно уставноправни уредувања/регулирања биле направени со првиот ДЕУ/со Мастрихт.⁷⁴⁵

742 Види повеќе на веб-страницата на овој центар/на интернет-страницата: www.emcdda.europa.eu

743 Врз основа на чл. К.3 од ДЕУ.

744 ОЈ L 62/95, 20.03.1995, Европската заедница за дроги. Оваа единица била ембрион на ЕВРОПОЛ, воспоставен во Стразбург. Нејзиниот состав го конституирала работна група од 15 члена имено, по тројца претставници од РФ, ВБ и СРГ, како и по двајца од Холандија и по еден претставник од Шведска, Данска, Ирска и РИ, текстот на договорот е достапен на интернет-страницата: <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>

745 Види многу повеќе кај Elvins M., MAG, Trevi, CELAD and Pre-EU Blueprint for Policy Making on Drugs, кој е достапен на интернет-страницата: https://link.springer.com.chapter/10.1057%2F9780230006164_7

3. Правдата и внатрешните работи и првиот договор за Европската Унија – Договорот од Мастрихт

3.1. Релевантноста на *Мастрихт* за правдата и за внатрешните работи

1. Причините за изложените олимписки девизи – *што подалеку, што повисоко и што пошироко*, биле, всушност, и оние кои воделе кон *Мастрихт*. Најмалку две имаат меѓународна димензија која под закани ги водела внатрешните/националните политики:
 - прв пат била сосема изменетата перцепција на безбедноста меѓу државите членки која веќе била преобразена во сериозни внатрешни безбедносни несигурности/проблеми/предизвици, со уште повеќе порозни државни граници *изгризани* од детериторијализираните и глобализираните тешки меѓународни криминали и
 - втор пат, бил падот на Берлинскиот ѕид кој го поттурна и падот на сите други социјалистички држави на европскиот континент, *залауфени* кон *темните страни на глобализациите/глобализацијата*, повеќе преку границите на моќните држави, отколку од оваа страна на нашиве ранливи држави.
2. Сосема разбирливо, затоа што континентов, кој, објективно, не бил идеален, но, за разлика од сите други подложни на *глад, солзи и крв*, освен оние од демократските делчиња од оваа планета, немал радикално тешки закани по/од Втората светска војна па сè до 80-тите! Ете зошто европската интеграција морала да ги отвори сопствените очи пред драматичните закани! Конечно, ете како почнала да *титка* стратегијата на вистинските бранители дека *ако/штом/кога заканите се транснационални, тогаш и одговорите на нив/справувањата со нив мора да бидат не помалку прекугранични, врз сите основи*. Тоа барало воспоставувања режими на внатрешни безбедности на кои секоја членка *ќе се претплатува* со сопствени/различни ограничувања, кои значително *ќе* влијаат врз остатокот од Европа, како силен интегрирачки модел со огромна привлечна моќ која сè уште, и покрај сè, најискрено, стимулира.
3. Ете како доаѓаме до *Мастрихт* кој стапил на сила во последниот квартал од 1993 и содржел посебен наслов посветен на правдата и на внатрешните работи – ПВР.⁷⁴⁶ Токму тој бил конститутивно-правната основа на Третиот столб на ЕУ, и покрај претходно етаблираните, врз *ad hoc* основи, соработки во полициските и во правосудните сфери (преку универзалните/светските механизми на системот на ОН, преку Интерпол,⁷⁴⁷ како и регионалниот Совет

746 Насловот VI од Договорот од Мастрихт гласи: Правда и внатрешни работи, повеќе на интернет-страницата наведена погоре.

747 Меѓународната/Универзалната организација за кривичната полиција позната под називот ИНТЕРПОЛ, како кратенка од англискиот назив The International Criminal Police Organization/INTERPOL, >

на Европа, но и на билатерални меѓудржавни нивоа). Меѓутоа, правните основи на ваквите соработки секогаш биле слаби и, често, многу хаотични, бидејќи се базирале врз неформални меѓусебни комуникации/соработки заради размени на, не ретко, многу чувствителни информации. За жал, на ваквите методи службените лица биле научени и навикнати и подолу ќе видиме зошто многумина ги продолжиле и под *Мастрихт*.

3.2. Кои биле прашањата од заеднички интереси кои што уставно-правно биле регулирани со Договорот од Мастрихт?

3.2.1. Главните цели на *Мастрихт*

Мастрихт ја конституирал првата ЕУ врз основа на трите европски заедници на кои им додал нови видови политики и нови форми/начини на одлучувања со следниве цели:⁷⁴⁸

- › унапредувања на економските и на социјалните напредувања/прогреси како избалансирани и одржливи, особено, преку изградувања зона/област/огромна географска и персонална територија без внатрешни граници, преку јакнења на економските и на социјалните кохезии и преку изградувања на економската и монетарната унија, со конечно воспоставување заедничка валута;⁷⁴⁹
- › изградувања и зајакнувања на сопствениот идентитет на меѓународната сцена, особено преку применувањето на ЗНБП, со постепено градење заедничка одбранбена политика, кон конечна заедничка одбрана;⁷⁵⁰
- › зајакнувања на заштитите на правата и на интересите на државјаните на државите членки преку внесувања/воспоставувања државјанство на ЕУ;⁷⁵¹
- › развивања блиски соработки во ПВР;⁷⁵²
- › одржувања на *full acquie comunitaire*⁷⁵³ и врз негови основи обезбедувања ефективности на механизмите и на институциите на ЕЗ.⁷⁵⁴

3.2.2. Заедничките интереси според *Мастрихт*

Како прашања од заеднички интереси, ДЕУ ги дефинирал следниве девет области:

- › политиките на/за азил;
- › граничните контроли;

види повеќе на интернет-страницата: <https://www.interpol.int>

748 Чл. Б од ДЕУ.

749 Поглавјето VI од ДЕУ.

750 Поглавјето VII од ДЕУ.

751 Поглавјето VIII од ДЕУ.

752 Поглавјето VII од ДЕУ.

753 Поглавјето II од ДЕУ.

754 Поглавјето III од ДЕУ.

- › надворешните миграции;
- › соработките во справувањата со трговиите со дроги;
- › борбите против организираните криминали;
- › судските соработки во граѓанските предмети (заедничките активности/соработки во областите на граѓанско-правната/цивилната материја/граѓанското законодавство/право и усогласувања/хармонизирања на прописите во граѓанското материјално и процесно право);⁷⁵⁵
- › судските соработки во кривичните предмети (заедничките активности/соработки во областите на кривичната материја/кривичното законодавство/право; заеднички активности во полициските соработки и заеднички усогласувања/хармонизирања на кривичните материјални и процедурални постапки);⁷⁵⁶
- › царинските соработки;
- › полициските соработки во борбата против терористичките акти, трговиите со дроги и со другите сериозни форми на меѓународни криминали.⁷⁵⁷

3.2.3. *Мастрихт* и ЕВРОПОЛ

1. Уште во 1992,⁷⁵⁸ врз основа на Нацрт-ДЕУ, била формирана т.н. Европската агенција за разузнавања, која станала оперативна, практично, многу брзо по стапувањето на сила на *Мастрихт* (1.1.1994), кога во неа започнале да работат офицери од државите членки. На 26.7.1995 била склучена Конвенцијата за ЕВРОПОЛ за претходната Агенција да прерасне во, односно да го замени старото со вака формулираното/даденото ново име.⁷⁵⁹ Станува збор за агенција на ЕУ планирана да биде многу плодноносен придонес кон почитувањата и спроведувањата на сите законодавства и на сите меѓународно-правни акти заради што поголеми справувања со најорганизираните, најсериозните, најзлокобните, најжестоките криминали и тероризми (поаѓајќи од најмалку две па нагоре држави членки).
2. Своите уникатни информациски, аналитички, експертски итн. способности Агенцијата ги поврзува со оние на националните соодветни капацитети, како што и тие имаат повратни стеги кон неа и меѓусебно/меѓудржавно. Се подразбира дека ги прави врз основа на списокот на вредностите и на интересите на ДЕУ, но во сопствената практика оваа агенција ги презентира

755 Види повеќе кај Barrett G (ed.), *Justice Cooperation in the EU*, Institute of European Affairs, Dublin, 1997.

756 Види повеќе кај Delmas-Marti M., *What Kind of Criminal Policy for Europe?* Kluwer Law International, Den Haag, 1996.

757 Чл. К1 од ДЕУ, целосниот текст на Договорот е достапен на интернет-страницата: <http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf>

758 Чл. К 1.9 од Нацртот на ДЕУ, 1992.

759 OJ L 342/95. EUROPOL (EVROPOL) е кратенка за европската полиција/европската полициска служба, со седиште во Хаг, која функционираше како тело на ЕУ чија уставно-правна основа бил чл. К3 од ДЕУ. Бил/а формиран/а врз основа на меѓудржавен договор склучен меѓу членките на ЕУ во Советот, на 26.7.1995. Договорот бил на сила од 1.11.1998, неговиот текст е достапен на интернет-страницата: <http://www.europol.eu.int>

многу подетално, расчленувајќи ги уставно санкционираните европските меѓународни кривични дела како сопствен/и мандат/надлежности, задачи, кои мора да ги извршува, бидејќи смислата на нејзиното егзистирање е во нејзините фактички, многу успешни функционирања. На пример:

- › на претходно наведените им ги додава и недозволените/забранетите трговии со:
 - а)** нуклеарните и со радиоактивните материјали;
 - б)** но и трговиите со секакви категории луѓе;
 - в)** плус перењата пари;
 - г)** плус криминалите со најразновидни типовина моторни возила;
- › но, прави и расчленувања во рамките од сите општи наслови од погоре, во контекстите на кривичните дела против животите, телата и личните слободи:
 - а)** убиствата и тешките телесни повреди;
 - б)** недозволените трговии со човекови ткива и органи (од дечиња, жени, мажи итн., не е свесен нормалниот човек со што сè тргуваат *криминогените предатори*);
 - в)** киднапирањата, противправните задржувања/држења и земањата заложници;
 - г)** кривичните дела на расизми и на ксенофобиите;
- › во рамките на имотните деликти/кривичните дела против сопственостите и против јавните добра, вклучително и измамите:
 - а)** разбојништвата и организираните грабежи;
 - б)** противзаконитите трговии со културните добра, вклучително и антиквитетите и уметничките дела;
 - в)** измамите и фалсификувањата;
 - г)** фалсификувањата и рекетирањата на производите;
 - д)** фалсификувањата со парите и со платежните средства;
 - ѓ)** фалсификувањата и трговиите на службените/административните документи;
 - е)** воопшто, законите, рекетирањата и изнудите;
 - ж)** компјутерските криминали;
 - з)** корупциите;
- › кривично-правните трговии и со нив поврзаните огромни штети по околните/човековата околина, генерално:
 - а)** недозволените трговии со оружјата, мунициите и експлозивите; **б)** недозволените трговии со загрозените животински видови;
 - в)** недозволените трговии со загрозените растителни видови и подвидови;
 - г)** недозволените трговии со хормонските супстанции, материите и другите поттикнувачи на раст/растења;
 - д)** криминалите против околината/еколошките криминали.

- 3.** Се подразбира дека сите, погоре наведени мандати, имаат навистина крупни цели. ЕВРОПОЛ ги поседува следниве најопшти цели:
- › собирањата, чувањата, обработките, анализите и размените на податоците и на разузнавачките анализи;
 - › извесувањата до надлежните органи на државите членки за информациите што ги допираат и за сите откриени врски меѓу кривичните дела;
 - › упатувањата видови помош кон државите членки, особено преку доставувањата на сите релевантни информации до националните единици;
 - › повикувањата до надлежните национални органи да започнуваат, да водат или да координираат истраги и предлози за основања вистински истражни тимови во посебни случаи;
 - › обезбедувањата на разузнавачките и на аналитичките поддршки за државите-членки во врските со големите меѓународни случаи;
 - › подготовките на процените на законите, на стратешките анализи и на извештаите за општите ситуации поврзани со нивните цели, вклучително, и процените на законите од организираните криминали.
- 4.** Дополнително, ЕВРОПОЛ ги поседува и следниве посебни/специфично насочени цели:
- › развивањата/оформувањата/финализирањата, и непрестаните унапредувања на специјализираните научувања/совладувања/не само познавањата на истражните постапки на надлежните органи на членките и обезбедувањата/давањата/пружањата совети за начините на водењата на неопходните истраги;
 - › обезбедувањата на стратешките разузнавања за видови помош и промовирањата на ефикасните и ефективните примени на ресурсите достапни на националните нивоа и на ниво на ЕУ за оперативните активности и за поддршките на таквите активности;
 - › видови на помош на членките преку поддршките, советите и истражувањата со одржувања обуки за членовите на нивните надлежни органи, организации и опреми за наведените органи за видови помош во обезбедувањата на техничките видови помош меѓу членките; информирањата/едуцирањата/обуките за методите на спречувањата на криминалите, на техничките и на криминалистичките методи и на истражните постапки;
 - › информирањата за методите за спречувањата на криминалите и на техничките и на криминалистичките методи, плус анализите и плус истражните постапки.⁷⁶⁰
- 5.** Во периодот од 2014 до 2017, ЕВРОПОЛ си го инсталирал *целосниот циклус на политики, составен од 4 клучни чекори:*

⁷⁶⁰ Податоците се извадени прецизно/се преземени како стручни од интернет-страницата на МВР: <https://mvr.gov.mk/page/europol>

- › чекор 1 – SOCTA (Serious and Organized Crime Threat Assessment/Сериозен и организиран кривично третиран приод) за унапредувања на ЕУ заедницата за принудните примени на сите правни системи и на донесувачите на одлуките, а во функции на понатамошните, уште поголеми успеси против најжестоките организирани криминали;
 - › чекор 2 – MASP (Multy-Anual Strategic Action Plans/Повеќегодишен стратешки акциски план) за подготвувања повеќегодишни стратешки акциски планови врз приоритетни основи, во насоки на дефинирања стратешки цели за борби против сите приоритетни закани;
 - › чекор 3 – EMPACT (European Multydisciplinary Platform against Criminal Threats/Европска мултидисциплинарна платформа против кривичните договори), европска мултидисциплинска платформа против закани, во чии рамки се подготвуваат и борбите против приоритетните закони; а од 2015 се составуваат и привремени процени;
 - › чекор 4 – COSI (Committee of the Internal Security of the Council of EU/Комитет за внатрешна безбедност на Советот на ЕУ) квалитетите на активностите преземени во рамките на претходниот чек ги контролира овој помошен орган на Советот.⁷⁶¹
 - › Меѓутоа, како понови, ЕВРОПОЛ располага и со:
 - › TESAT (Terrorism Situation and Trend Report/Ситуацијата/Состојбата со тероризмот и трендовските извештаи/известувања) детална анализа на терористичката состојба во ЕУ;
 - › iOCTA (iNternetorganized Crime Threat Assessments/Интернетски организирано/и третирање/а на оценки за криминал) известува за главните сознанија и развојоти во сајбер-криминалите;
 - › Europol Rewie/Публикација на ЕВРОПОЛ, годишна публикација која го деталзира напредокот на европските предци и на современиве Европејци во нивните решителности против најжестоките криминали.⁷⁶²
6. Анализите/анализирањата се главните активности на ЕВРОПОЛ.⁷⁶³ Затоа таа е најуспешната во рамките на својата *мантра* во Европа, со повеќе од 1000 вработени, со 22 службеници-раководители, околу 100 кримианалитичари и над 400 000 меѓународни истражувачи секоја година. Ете како Агенцијата за борба против злото, а за заштита на сите и на сè што е европско е:
- › европскиот (па дури и пошироко) центар за поддршки на операции за принудни примени на правата;
 - › *хуб/хаб* за информации за кримиакти и
 - › центарот за експертизи на принудни примени на правата.

⁷⁶¹ Исто.

⁷⁶² Види подетално на интернет-страницата: <https://www.europol.europa.eu>

⁷⁶³ Успева да обезбедува најдобро истренирани криминални анализи во Европа – перфектно изработувани уметнички сликања за да ги поттикнуваат/овозможуваат истражувачите да бидат што поуспешни.

7. Само да не заборавиме, дополнително, *Мастрихт* формално ги интегрирал работните групи ТРЕВИ (Треви) во специјалниот/специјализираниот Совет за правдата и за внатрешните работи.

3.3. Кои/какви биле структурите на Европската Унија за одржувања плодносни меѓудржавни соработки за прашањата од заеднички интереси?

3.3.1. Усвојувања резолуции за правдата и за внатрешните работи од Советот

1. Вистина е дека Советот се впуштал во одлучувања за миграциските политики по претходни консултативни процедури (на пример, на 8.6.1988),⁷⁶⁴ во рамките на ЕЗ. Меѓутоа, Советот имал богати активности на усвојувања резолуции за борбите против расизмите и ксенофобиите во сферите на вработувањата, на социјалните прашања и на проблемите во процесите на образованијата/образувањата со расизмите и ксенофобиите кон мигрантите од третите држави.⁷⁶⁵ Советот донесе резолуција за основање на Европскиот контролирачки/мониторирачки центар за расизмите и за ксенофобиите заради обезбедувања влијателни, сигурни и споредливи информации и унапредувања на размените на информациите и на искуствата.⁷⁶⁶
2. Обрато, во областите на меѓувладините соработки на ПВП Советот ги усвоил:
 - › препораките за хармонизирања на мерките за справувања со противправни имиграции и вработувања;
 - › заеднички подготвените и спроведените ексклузивни мерки;⁷⁶⁷
 - › Резолуцијата за статусите на државјаните на териториите држави кои долгорочно престојувале на териториите на државите членки;⁷⁶⁸
 - › Заедничката акција за униформните формати за дозволи за престои заради овозможувања инспекции/контроли од надлежните власти;⁷⁶⁹
 - › Заедничката акција за справувањата со тероризмите и со ксенофобиите во сферите на правосудните соработки⁷⁷⁰ и
 - › Резолуцијата за охрабрувања на државите членки за одлагања на

764 OJ L183, 14.7.1988, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

765 Исто.

766 OJ L151, 10.6.1997, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

767 OJ C5, 10.01.1996, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

768 OJ C80, 18.03.1996, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

769 OJ L7, 10.01.1997, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

770 OJ L185, 24.07.1996, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

склучувањата бракови од практични финансиски и практични причини и на таквите/со нив поврзаните престои на државјаните на трети држави.⁷⁷¹

3.3.2. Усвојувања на шенгенските конвенции

1. Во рамките на ДЕУ биле воспоставувани структурите на меѓудржавните соработки за прашањата од заеднички интереси, без интегрирања во институционалниот механизам на ЕУ. Станува збор за (на сите нам, многу добро познатите, од разбирливи причини, поради малтертирањата во европските амбасади заради многу понижувачките доаѓања до визи) т.н. шенгенски конвенции.
2. Првата, популарниот Шенген I (Спогодбата за постепениот укинувања на контролите за/на лица на заедничките граници меѓу СРГ, РФ и Луксембург, склучена на 14.6.1985 во Луксембург).⁷⁷² Втората, Шенген II (Спогодбата за имплементација на Шенгенската конвенција, потпишана на 19.6.1990,⁷⁷³ која не била успешна во петте години што биле впишани во неа, предвидени за да заврши целокупниот процес на укинувањата на внатрешните граници).
3. Во разлетаните 80-ти од минатиот век (временски полудекадно и пред појавата на СИДАТА), кога светот ретко пред и никогаш по нив толку слободно и слободоумно, распеано, разиграно, распојасано, емотивно и културолошки, па дури и материјално не живеел ниту во Европа, ниту во Северна Америка, сосема разбирливо е зошто флоскулата *слобода на движења на лица* била проблематизирана. Затоа што со право било поставено прашањето: *Дали слободата е право само на сите Европејци и на никој друг/но не и на сите други/ различни континенталци или е право на сите кои си ја милуваат „европската lady“?*
4. Како и најчесто, во обединувачката практика генерално, па и на Европа, постоеле контрадикторности меѓу државите учеснички. Првиот дел го покренувал прашањето за олеснувањата или отстранувањата на внатрешните гранични контроли – за да биде можно да биде формирана единствена територија без граници/територија неподелена со внатрешни граници (подоцна, и до ден-денес позната како *Шенгенска зона/Шенген-зона/Зоната*), а вториот, укинувањата на внатрешните контроли, воопшто.

771 OJ C382, 16.12.1997, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO485>

772 OJ L 79/86, види повеќе на интернет-страницата: http://www.giodo.gov.pl/plik/id_p/337/j/pl

773 OJ L 79/86 & OJ L 1013/93, види повеќе на интернет-страницата: http://www.giodo.gov.pl/plik/id_p/337/j/pl; The Schengen Acquis and its Integration in the Union, SCADPlus: Justice, Freedom and Security Enlargement, 2005, е достапен на интернет-страницата: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lyb/i133020.htm>

5. Кои/какви контроли? Прво, постепени олеснувања на пасошките и на царинските, со блиски целосни елиминирања и на сите други контроли. Не случајно се два договора. Првиот воопшто не стапил на сила. Дури вториот меѓународно-правно ги регулирал *слободните премини преку внатрешните граници и зајакнувањата на контролите на надворешните граници* подредени во седум поглавја:
- › преминувања на внатрешните граници;
 - › преминувања на надворешните граници;
 - › визи и визи за подолги престои;
 - › слободни движења на државјани од трети држави за кратки периоди;
 - › дозволи за престои и жителства;
 - › организирани патувања и
 - › одговорности за одобрени апликации за давања азили.⁷⁷⁴

3.3.3. Од Шенген до Даблин

1. Заедничките одредби за издавања визи, признавања права на азили и за контроли на надворешните граници биле усвоени заради ослободувањата на лицата да се движат без никакви проблеми на целокупната европска/ униска територија, без доведувања во прашања на одржувањата на јавните поредоци и на безбедностите на сите држави членки. Безбедносните потреби *наредувале* преземања т.н. *компензациски мерки* што подразбираат соработки меѓу националните полиции, царини и правосудни органи, вклучително и активности за сузбивања на сите криминали и тероризми, ако е тоа, воопшто, можно, наведени по следниов редослед:
- › напуштањата на проверките на внатрешните граници како замени за зајакнатите контроли на надворешните граници;
 - › заедничките дефинирања на правилата за преминувањата на надворешните граници;
 - › разделувањата на категориите на лицата кои патуваат во рамките на Шенген-зоната од оние кои доаѓаат од државите надвор од неа, но и разликувањата какви државјани доаѓаат од трети држави (бидејќи при контролите на аеродромите и на пристаништата, им се даваат поодделните шалтери на Европејците од оние на *сите останати*);
 - › координирањата на пограничните администрации;
 - › создавањето Шенгенски инфо-систем (СИС/SYS);
 - › хармонизирањата на правните регулативи во врска со условите за влегувањата и за визите за кратки престои;
 - › препораките до сите државјани од трети држави за почитувањата на

⁷⁷⁴ Види повеќе кај Den Boer M. (ed.), *The Implementation of Schengen: First the Widening and now the Deepening*, Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1997.

- Декларацијата, при сите движења од едни во други држави;
- › дефинирањата на правилата на политиката на азил;
 - › дефинирањата на насоките на борбите против илегалните имиграции.
2. Движењата на државјаните на трети држави на Шенген-зоната според *Шенген (Вториот)* барале посебни патни исправи/дозволи/визи, според временската должина – визи за куси и визи за долги престои, а според целите – туристички, транзитни и бизнис-визи.⁷⁷⁵
3. Доследните спроведувања на релевантните шенгенски одредби ја наметнале потребата од создавање посебен/нов орган под називот Извршен комитет со следниве карактеристики:
- › материјалните надлежности – прашањата кои морал да ги решава;
 - › отсутвата на интернационалните парламентарни и правосудни контроли како и
 - › статусите/индивидуите на кои одлуките им се адресирале – државјаните на третите држави и кривично процесуираните лица чии постапки на одлучувања, за Шенген-државите се третирале/аат/доживувале/аат/примале/аат како право.
4. Структурата, пак, на Извршниот комитет ја конституирале:
- › Комисијата од министри/Извршната комисија;
 - › Секретаријатот;
 - › Главната/Централната група составена од високорангирани национални офицери одговорни за подготвувања на работите на Извршната комисија, вршејќи и субмисии на нацрт-одлуките на Извршниот комитет.⁷⁷⁶
5. И уште еден куриозитет, иако на сите, токму по тоа и ни е одамна познат – ВБ и Ирска не се дел од целокупниот Шенгенски систем, туку само на дел од Информативниот систем, додека државите кои не се членки на ЕУ се во него – и Норвешка и Исланд и Швајцарија и Лихтенштајн.

3.3.4. Даблин I

1. На седницата на ЕС одржана на 8.9.1989 во Стразбур била донесена одлука да се пристапи кон дополнувања на нормите содржани во *Вториот Шенген*

775 Види многу повеќе кај Guild E.,&Bigo D., *The Legal Mechanis - Collectively Specifying the Individual: The Schengen Border System and Enlargement*, во едицијата на Anderson M.,&Арап J., *European Monographs: Police and Justice Cooperation and the New European Borders*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, стр.124 и понатаму.

776 Види подетално во текстот насловен како Schengen's Executive Committee: Secrecy and Lack of Control, Fortress Europe? Circular letter, FECL 21, December 1993-January-1994, кој е достапен на интернет-страницата: www.FECL21

со подготвувања нови (повторно два) меѓудржавни договори/конвенции – Конвенцијата за надворешните граници (за попрецизни и појаки заштити на надворешните граници) и Конвенцијата за азилите кои биле потпишани на 15.6.1990 во Даблин (оттаму и називот *Даблинска*)⁷⁷⁷ и постепено стапувале на сила за различни држави како и за трети држави,⁷⁷⁸ но не предизвикувале правни последици по 16.3.2003. Особено тешка област, од гледни точки на безбројните најразлични традиции, но пресудна за непроблематични/лесни функционирања/операции на внатрешниот пазар. Меѓутоа, нивните реперкусии биле и се влијателни поради зголемените ризици по безбедностите на континентот на крајот на претходното столетие, поради напливите од економските мигранти, од бегалците и од барателите на азили.

2. На *Даблин* мора да му се приоѓа објективно. Тој содржел правни норми за барањата на азилантите поднесувани на европските граници или територии и за нивните меѓунационални размени,⁷⁷⁹ но не ги хармонизирал националните законодавства за азилите, поради што не го основал правниот институт *статус на азилант на Заедницата*.
3. Меѓутоа, она што *Даблин* го направил било основањето на Центарот за информирањата, истражувањата и разменувањата податоци за прашањата поврзани со азилите.⁷⁸⁰ Следствено, во контекстите на ПВР, Советот на ЕУ, на 21.6.1995 ја усвоил Резолуцијата за минималните гаранции на азилантските процедури како гаранција за целосни усогласености со универзалната меѓународна Женевска конвенција за статусите на бегалците, од 28.7.1951 и во таа смисла, Советот усвојувал и *заеднички ставови* за:
 - › хармонизирани применувања на правниот институт *бегалец*⁷⁸¹ – првиот член на Конвенцијата;
 - › етаблирања итни постапки за распределби на товари/тешкотии/проблеми поврзани со адмисии и престои на раселени лица врз привремени основи⁷⁸² и
 - › финансирања специфични проекти во интереси на раселените лица (баратели на азили и бегалци) кои наоѓале привремени заштити во државите членки⁷⁸³.

777 Conclusions of the Presidency European Council, Strazbourg, 8&9 December 1989, текстот на одлуката/заклучоците е достапен на интернет-страницата: www.consilium.europa.eu

778 Текстот на Конвенцијата е достапен на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search_dublin

779 OJ L163, 13.03.1996, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO45>

780 Називот на англиски гласел Center for Information, Research and Exchange on Asylum Matters/CIREA.

781 Чл. 1 од Конвенцијата, текстот на Конвенцијата и на Протоколот кон неа е достапен на интернет-страницата: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

782 OJ L63, 13.03.1996, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO45>

783 OJ L205, 31.07.1997&OJ L138, 19.05.1998, или на интернет-страницата: <https://eur-lex.eu/legal-content/> >

4. Најпрецизно, *Даблин*, под принципот *обврска на секоја држава членка да го разгледува секое конкретно барање за добивање азил од секоја странски/а државјанин/ка доколку било првично доставено до неа*, кој е и називот кој им се става на сите правни акти што ја регулираат оваа материја по *Првиот Даблин*, ја подразбирал онаа држава до која имало иницијално поднесен азил. Заклучено од спротивност, за странците била пропишана обврска сопствените барања за азил да си ги поднесуваат веднаш штом ќе стапнат на територија на која било држава членка/прв пат ќе се затекнат на неа. Под услов една држава да одобрила азил, никоја друга не смеела да ја повтори идентичната процедура. И понатаму, *Даблин* бил многу детален во поглед на нормирањата на сите прашања поврзани со (не)пружањата азил на странците, како материјални така и формални и процедурални⁷⁸⁴.
5. Богатството на норми, од една страна, и драматиката од последнава *европска бегалска криза* наметнале практика на негови измени и дополнувања, преку кои, мазно било искористувано едно и воведувано нешто друго, на идентичната тема за воспоставувања критериуми и механизми за одговорностите на државите членки за разгледувања на барањата за азил од странци на сопствените територии.

3.3.5. *Даблин II и Даблин III*

1. првиот *Даблин* бил заменет со два дополнителни акта на секундарното право на ЕУ:
- › Регулативата на Советот 343/2003 од 18.2.2003 (популарно позната како *Даблин II*),⁷⁸⁵ која стапила на сила на 16.3.2003 (консолидирана верзија имала на 4.12.2008 и важела до 18.7.2013) и
 - › Регулативата на ЕП и на Советот (всушност, ја заменила содржината на *Вториот Даблин*), оттаму и популарниот назив *Даблин III* - 604/2013 од 26.6.2013 кој од 1.1.2014 и денес е на сила.⁷⁸⁶
2. Од неговата содржина се гледа дека големата мера на блискост на содржините на трите правни акти, всушност, им дава практичност и на секојдневните, публицистички и журналистички кратења на трите огромно долги наслови на многу полесно и побрзо употребливите куси *даблини* кои ги разликуваат само бројчињата покрај нив – честа практика во правењето уни на ЕУ. Да

EN/TXT/?uri=CELEX%3A31988LO48

784 Надминатата верзија на Даблинската конвенција е достапна на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal/content/EN/ALL/?;jsessionid=TTpTsvTr1VHTVy9MgfSBLjMcpPCKdrm1cPFy6J4J>

785 Текстот на Регулативата 343/2003 (18.2.2003) е достапен на интернет-страницата: <https://data.europa.eu/eli/reg/2003/343/oj>

786 Текстот на Регулативата 604/2013 (26.6.2013) е достапен на интернет-страницата: <https://data.europa.eu/eli/reg/2013/604oj>

ја затвориме позитивно-правната регулатива со следниве клучни најнови правни правила, за да сфатиме зошто и покрај подобрувањата на претходните *даблини*, во ерава на ужасниве судбини на луѓето од други несреќни континенти, ефикасностите на ЕУ во однос на нив се многу слаби. Имено:

- › странците сè до денес/ниту денес немаат право да бираат во која држава членка да поднесуваат барања за азили;
- › и понатаму тоа се државите во кои прво се стапнува за воспоставувања критериуми и механизми за одговорностите на државите членки за разгледувања на барањата на азил од странци на сопствените територии (по правило, најчесто тоа се РГ и РИ);
- › или од државите чии надлежни органи први ги идентификувале барателите на азили;
- › значи, државите членки и понатаму немаат никакви обврски да ги земаат во вид желбите, интересите, амбициите итн. на лицата кои со маки стигнуваат, па дури и влегуваат во Европа, а да не зборуваме за ЕУ;
- › затоа е неопходно/е обврска за азилантите при секое стапнување во конкретната држава веднаш да си ги регистрираат податоците за себе и отпечатоците од прстите;
- › секогаш кога претходно набројаните обврски никој не ги исполнува/не се почитуваат/практикуваат, меѓу другите, има и проблеми поврзани со прашањето чии се надлежностите за одлучувањата за азилите;
- › следствено, европската практика е толку богата/со толку многу изнамачени странци што надлежните национални (локални) власти вршат т.н. *даблинска фаза на процени* – за да ги утврдуваат првите чекори извршени на сопствените територии како докази користат и патнички карти, и други употребливи/применливи потврди на сместувалишта, на престои, на купувања итн. (т.н. *докази за првите влезови*); таквите утврдувања се клучни за, воопшто, да се преземат обврските за одлучувања по барањата за азили; утврдувањата на влезовите значат ако биле направени во една држава, а азилите се бараат во друга, враќања на таквите лица во државите каде најпрво влегувале се задолжителни; тоа сите азиланти мора да го знаат и да го почитуваат, инаку сигурно секогаш ќе се плашат кога ќе бидат фатени дека ќе бидат враќани на првите европски територии (најчесто РГ, РШ, РИ и РУ), без оглед на фактот што најголемиот дел од нив сакаат да се населат, да живеат и да уживаат, најчесто, во СРГ; многу трагични се енормните спасувања на внатрешните морски води, особено на РГ и на РИ, кои веднаш наметнуваат обврски и за пружања заштита од држави кои тоа, искрено, не го посакуваат, ниту, пак, азилантите некогаш си ги замислувале како финални резидентни локации;
- › евентуални исклучоци – само многу ретки исклучоци (најверојатно, во исклучително болни ситуации/жешки човекови судбини) од наведените, стриктно дефинирани правни правила;

- › престоите на азилантите во надлежните држави мора да бидат постојани; тие може во куси/ограничени периоди од 3 месеци да се движат низ државите на ЕУ; но без права на работења во нив или на учења во нив;
 - › значи, правилото на сите *даблини* е многу *тешко* – *континуиран, долг живот, само во една држава членка*⁷⁸⁷ итн.
 - › сè по ред, многу ригорозни правни норми кои решаваат огромни бројки на човекови животи на многу нечовечки/нехумани начини (штом се забранувачки правила – кои забрануваат слободи, и тоа! на континентот на слободата на движењата).
3. Следствено, од стартот на новиов *Даблин* јужноевропските држави бараат реформи, меѓу другите, многу значајно! воведувања квоти за релокации на мигрантите за секоја држава членка, но тешко се доаѓа до нивни усвојувања во Советот.⁷⁸⁸ За разлика од него, ЕК во 2014 била расположена *за поголеми меѓунационални усогласености и унифицирани примени од членките*.⁷⁸⁹ Сепак, и покрај постоењето на Централната банка на отпечатоците од прстите (заедно со датумите и локациите на регистрациите и никакви други лични информации) на азилантите, исклучиво во функции на одлучувањата за (не) давања на азилите, позната под кратенката EURODAC (од англискиот назив European Asylum Dactyloscopy Database/Европски азилски дактилоскопски податоци),⁷⁹⁰ во чиј систем учествуваат сите 28 членки, плус четирите асоцирани држави – Швајцарија, Лихтенштајн, Норвешка и Исланд, целите на најновиот *Даблин* да се забрзуваат процесите на процените на давања азили и на трансферите на кандидатите не се реализираат, бидејќи, на пример, РИ и РГ ни оддалеку немаат доволно финансии.⁷⁹¹

3.3.5. (А) Причините поврзани со последнава европска бегалска криза

1. Станува збор за разновидни причини:
 - › временски – интензитетите на бегалската криза? се особено бројни од 2015; за волја на вистината, преселбите на народите секогаш биле и се присутни, некогаш во издржливи/прифатливи бројки, но, низ различни историски епохи, и со огромни размери; меѓутоа во современа доба, кон Европа, во догледно време не се паметат толку големи преселби на некои од народите колку во декадава на овој милениум;

787 Види повеќе во текстот на Ammirati A., *What is the Dublin Regulation*, Open Migration, December, 2015.

788 Види повеќе во текстот на Achilli L, *Why we are not Reforming the Dublin Regulation Yet*, EURACTIV, October, 2018, *What is the Dublin Regulation*, Open Migration, December, 2015 кој е достапен и на интернет-страницата: <https://euroactiv.com/selection/justice-home-affairs/why-are-we-not-reforming-the-dublin-regulation>

789 Види подетално кај Cherubini F., *Asylum Law in the EU*, Routledge, New York, 2014.

790 Види подетално и на интернет-локацијата: https://data.europa.eu/knowledge4policy/dataset/ds00008_en

791 Види подетално кај Maronitis K., *Postnationalism and the Challenges to European Integration in Greece: the Transformative Power of Immigration*, Plagrove Macmillan, Cham, 2017.

- » географски за во/кон Европа?, во смисла од која страна на континентот најчесто настапуваат азилантите; многу помал дел од нив тоа го правеле или го прават преку копно (обично преку РТ и РАл); најголемиот дел преку море, во 2015 од дома, преку РТ па кон грчките острови Кос, Хиос, Лезбос, Самос итн., потоа преку државава нагоре кон другите поранешни југословенски републики; или преку РСр кон РУ и РА и понатаму; повторно најмногу кон СРГ, па кон северот; само во почетната година на интензитет Фронтекс⁷⁹² пресметал влез од 1,8 милиони лица, со најголема бројка на апликации до СРГ; но до РУ била највисока пропорцијата според населението, и покрај блокираните граници (1800 на 100.000); по неа, до Шведска –1667, до СРГ – 587, до ВБ –60, целосно во

⁷⁹² Европската агенција за контролирања на границите и на бреговите (најзначајно надворешните, што е очигледно и од нејзиниот карактеристичен назив кој не е кратенка од почетните букви на зборчињата употребени во официјалниот назив на Агенцијата, туку е кратенка од нагласокот *надворешните граници* – на англиски *frontiers exterior*, поради што и краткиот назив не е со сите големи букви, туку само почетната е голема *Frontex*/Фронтекс). Таа им помага на сите држави во Шенген-системот преку: 1) пружања технички поддршки не со средства туку со координирања/координации на специјализираните мрежи на пограничните власти (технички опреми, на пример, авиони и пловни средства и специјално истренирани погранични тимови за да ги координира – затоа што е координатор, поморските операции во РГ, РИ и РШ, но и надворешните/соседните и е присутен на многу аеродроми низ Европа) и 2) анализи. Сето тоа за државите да си ги менаџираат своите надворешни граници и за да си ги хармонизираат контролите на границите низ целиот систем. Видовите на одговорности на Фронтекс се: подготвувања/вршења/правења анализи на ризиците по границите; спроведувања заеднички операции на локациите кои се во кризи преку координирања и на техниките и на персоналите; организирања брзи одговори; истражувања; обучувања; заеднички враќања и споделувања информации. Дури и кога би ги немало азилантите во актуелниве бројки, годишните минувања на европските граници се повеќемилионски (700 милиони, со постојани растења) влезовите во СРГ би можеле да завршуваат во КШ на далечниот север, буквално без никаква/ниту една контролира, што значи илегалните/противправните/криминалните активности би можеле да *цветаат/цумат*. Ете зошто се неопходни исклучително квалитетни контролирања на границите за сите држави. Ете зошто Фронтекс е централата/срцето на сите контакти, бидејќи ги обезбедува моменталните доставувања на сите разузнавачки информации. Ете како секојдневно се унапредуваат безбројните меѓудржавни соработки. Ете зошто неговото формирање било предложено на, веќе споменатата, седница во Лаекен/Лакен во 2001, но била етаблирана со Регултивата на Советот 2007(2004), чија последна консолидирана верзија е од 17.7.2014 (текстот е достапен на интернет-страницата www.eurpal.europa.eu/documents/activities/cont/200910/20091020ATT62902). Фронтекс бил оперативен од 2005, со седиште во Варшава, главниот град на Полска, која била примена во ЕУ во 2004 и на својата територија немала друга ЕУ агенција; локацијата не ја доведува во прашање функцијата, од каде и да е може да ја покрива цела ЕУ). Промени беа извршени во екот на грандиозната европска криза, од страна на Советот на 14.9.2016, со Регултивата 2016/1624, заради зајакнување на неговите капацитети (текстот на Регултивата е достапен на интернет-страницата <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis>; OJ L 251, 16.9.2016). Фронтекс е специјализирана агенција на ЕУ, која е вградена во нејзиното интегрирање и опстанување, но како практикувачки механизам, не како политичка институција, не како институција која ги креира политиките (ЕК, ЕП и Советот). И, како таква соработува со многу други, исто така, специјализирани ЕУ агенции (European Asylum Support Office – EASO/Европската канцеларија за поддршки на азилите; Eurojust/ЕВРОПРАВДА; Fund Pig Agency – FRA/Агенцијата за фондови; EU-LISA/ЕУ-ЛИСА; European Maritime Agency – EMSA/Европската поморска агенција; European Fisheries Control Agency – EFCA/Европската агенција за контрола на рибите; The European Policy Colledge – CEPAL/Европскиот политички колеџ и многу други. За жал, со буџет од 320 милиони, а бегалци има толку многу што, сепак, бараат многу повеќе. Поради тоа и системот кои ги тангира е недоволно успешен.

- ЕУ – 260 на 100.000 жители;⁷⁹³
- › географски од каде и поради што? Во 2015 беше најмногу од Сирија, Ирак и Авганистан поради светски познатите масакри, додека смртоносните сиромаштии, непочитувањата и злоупотребувањата на човековите права и, воопшто, огромните небезбедности ги поттикнувале и бегањата од Пакистан, Иран, Мароко, Еритреја и Сомалија;⁷⁹⁴ во 2016 вкупната бројка на азиланти беше намалена на 1,3 милиони лица, најмногу од полната со воени маки, страдања и реки крв Сомалија (поради политиката на *добредојде* на германската канцеларка Ангела Меркел добија најмногу СРГ – 745.155, РИ – 122.960, РФ – 84.270, а ВБ – само 38.785);⁷⁹⁵ во 2017 понатамошни намалувања – 728.470, додека, во 2018 драстични – само 150.114, или само 92 % од годината на пикот и дури;⁷⁹⁶ додека податоците за првата половина од оваа година зборуваат за 332.200 апликации (од Сирија, од Авганистан – стандардни и сега и од Венецуела (3.200), поради проблемите со огромните инфлации и сиромаштии, неизбежно, натоварени и со ужасните и страшни политички противречности и непријателства);⁷⁹⁷
 - › опасностите за бегалците? по/низ долгите и ужасни патишта се огромни за нивните сигурности, здравја, за храни и затечности – сè на сè, по нивните животи!;⁷⁹⁸
 - › поради сево ова, одговорите на ЕУ во однос на кризата? беа најголеми во 2016.
2. Затоа, претходно го наведовме новиот *Дејтон III* – како што видовме, пратениците во ЕП повикаа на него заради јакнења на способностите на државите членки да прават јасни разлики меѓу редовните мигранти и бегалците, со цел:
- › еднакви третмани на сите азиланти и
 - › рамноправни/праведни удели на сите членки на ЕУ.

Бидејќи најголемите притисоци беа врз националните погранични власти, пратениците, исто така, го поддржаа и зајакнувањето на Фронтекс.

3. Добро е да се нагласи и фактот дека никогаш не престанувле, ниту престануваат, како значајни примери на финансиски поддршки на државите членки во

793 Види многу прегледно на интернет-страницата: <https://www.bbs.com/news/world-europe-3431911>

794 Види многу прегледно на интернет-страницата: <https://www.bbs.com/news/world-europe-24583286>

795 Види многу прегледно на интернет-страницата; <https://publications.europa.eu/webpub/com/factsheet/migration-crisis/en/>

796 Види многу прегледно на интернет-страницата: <https://europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/regugees/20170629STO78630/asylum-and-migration>: дилеми околу/за/поврзани со ваквите намалувања види во публицистичкиот текст на: Kinsley P., во Њујорк Тајмс од 27.6.2018, под оригиналниот наслов *Migration in Europe is Down Sharply - So is it Still a Crisis*, достапен на интернет-страницата: <https://www.google.com/search?q=Kingsley+Patrick,+The+Nework+Times+June+2018&tbm=isch&source>

797 Види многу прегледно на интернет-страницата: <https://easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

798 Види многу детално на официјалната интернет-страница на Агенцијата за бегалците на ООН: <https://www.unhcr.org>

напорите за интегрирања на новодојденците кои биле/беа/се ставени во многу поголем погон:

- › Европскиот социјален фонд (2014);⁷⁹⁹
- › многу постариот Европски фонд за регионален развој;⁸⁰⁰
- › европските агенди за интеграции на државјаните од трети држави (2016-2017-2018);⁸⁰¹
- › Фондот за азили, миграции и интеграции (2014-2020);⁸⁰²
- › Европската агенда за миграции;
- › Договорот за бегалците со Турција заради доделувања огромни финансиски видови помош за бегалците склучен на 18.6.2016⁸⁰³ итн.

3.3.5. (Б) Последнава европска бегалска криза и нашава држава

1. Конечно, во најкризниот период бевме, исто така, под најсилен удар на најголема бројка странци, во ужасна внатрешна политичка/меѓупартиска и безбедносна (дури и меѓуетничка) криза 2015-2016. А, сепак, преживеа (како што ја преживеа и сопствената Војна во 2001, и Косовската бегалска криза во 1999 и босанската/босанчероската бегалска криза во 1992, и албанската во 1991)⁸⁰⁴ и, сепак, и покрај оптовареноста кон измачените лица, успеа да ги испрати до дестинациите каде постепено се интегрираат или од кои се вратени. Како успеа да се снајде и како продолжува со овие полесни бранови да се снаоѓа нашата држава?
2. Од/во јуни 2015 станавме клучната транзитна врска за над 700.000 маченици кои сакаа да веруваат дека преку РГ, нашата држава, РСр, РУ, или наместо последнава преку РБиХ, РХ и РА, па понатаму, како-така ќе стигнат до најбогатите делови од Европа (т.н. *балканска рута*). Кризите беа огромни:
 - › 30 лица изумреа одејќи пеш по железничките пруги;
 - › стотици беа нелегално задржувани во Центарот за бегалци во Гази Баба, подоцна таму беа сместувани итно;
 - › менувањето на законодавството за азил пропиша законски престој од

799 ECF - European Social Fund, види многу прегледно на интернет-страницата: <https://ec.europa.eu/esf/home.jsf>

800 ERDF - European Regional Development Fund, види многу прегледно на интернет-страницата: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-states>

801 Текстот на агендата е достапен на интернет-страницата: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration.en>

802 Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF), подетални податоци се достапни на интернет-страницата: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asyum-borders/asylum-migration-integration>

803 Текстот на договорот е достапен на интернет-страницата: <https://www.dw.com/en/the-turkey-refugee-agreement-a-review/a-43028295>

804 Види подетално во текстот на Tuneva M., *Media Coverage of the Refugees Crisis in Macedonia*, South East Network for Professionalization of Media, June, 2017.

- 72 часа, по што се задолжителни или напуштања на територијата, или поднесувања барања за азил (кои најголемиот дел од нив не ги сакаа(т));
- › потоа неколку судири меѓу странците и безбедносните сили; државава никако не смееше да дозволи да се случат ниту тие, но објективно оваа бројка е најмалата, во однос на најголемиот дел од сите други држави;
 - › меѓутоа, и покрај извесните критики, сите се свесни дека полицијата и Армијата одлично си ги играа и одиграа сопствените задачи кога соседните РБ и РГ тоа максимално го избегнуваа;⁸⁰⁵
 - › повторно зачудувачко, но вистинито, огромна бројка граѓани, не само членови на моќни невладини организации, но во голема мера и НВО-а од кои некои особено се истакнуваа, како и вообичаено (на пример, Хелсиншкиот комитет за човековите права во нашата држава внимателно катадневно помагаше директно на теренот и реагираа на сите несоодветни владини акции, поради што беа оценети не само како *стандарден, вообичаен глас на граѓанското општество*, туку и како вистински мудар, темелен, амбициозен, корисен и глас од помош на човековата/македонската човечност, милосрдност, добронамерност, добродетелност и солидарност.

3. Без оглед на многубројните и пофалби и критики низ сите најразлични медиуми, во државата се подразбира, но и во надворешни/странски, несомнени се чесните, искрените и хуманите констатации на вистината – *дека нашата држава одигра огромна улога во справувањето со најголемата европска криза во последните седумдесет години.*⁸⁰⁶

3.4. Кои биле другите норми во Договорот од Мастрихт со кои биле регулирани сконцентрираните национални суверенитети?

1. Одредбите во *Мастрихт* биле мошне тешки компромиси меѓу неопходностите од соработки и нерасположенијата за откажувања од контролирањата/контролите и за споделувањата на обврските/товарите меѓу државите членки, што во неговата Преамбула биле формулирани како *цели за овозможувања слободи на движења на индивидуите но со обезбедувања/воспоставувања/пружања/практикувања сигурности и безбедности на своите народи*. Двата екстрема биле ВБ, која како островска држава не била многу под закани и притисоци, и СРГ, која како отворена во центарот на европското копно била тотално експонирана/изложена на/за сите раскрсници на континентот. Оттаму, додека се биле битките за меѓувладини усогласувања, ВБ била цврсто

805 Види многу повеќе во многу добро структурираниот текст на *Ристоска Ж.&Поповска Б., Улогата на Армијата на РМ во справувањата со безбедносната криза*, Безбедносни дијалози, бр.2, Филозофски факултет, Скопје, стр.107 и понатаму.

806 Исто.

за продолжувања со постојните примарни/конзервативни меѓувладини методи. Благодарение на силните притисоци од СРГ, само прашањето за визите го допрело Првиот столб на ЕЗ. Очигледно, државите членки⁸⁰⁷ дури ниту на почетокот од 90-тите не биле подготвени да ја видат ЕУ како регионален модел за развиток на супранационално кривично правосудство,⁸⁰⁸ всушност, службениците вклучени во внатрешните безбедности биле помалку поврзани со европската интеграција отколку нивните колеги – министрите. И ЕК сметала дека меѓувладиниот метод бил единствениот за справувањата со ваквите полициски материи.⁸⁰⁹

2. Сепак, останува фактот дека *Мастрихт* морал за прв пат да ги признае меѓудржавните соработки во сферите на правосудствата и на внатрешните работи како легитимни/законски области во рамките на кои морало да бидат започнати заедничките политики. Тие, конечно, морало да произлезат од неопходноста на богатите и интензивни национални комуникации/одзаемните упатености едни кон други на домашните/индивидуалните полициски, царински, имиграциски и правосудни служби и власти, фактички/конечно, морале да се залепат на популарната Шенгенска политика за што поотворени движења на Европејците меѓу државите членки. Во случаите во кои нивните суверенитети биле и не престануваат да бидат најмногу сконцентрирани во областите кои во рамките на претходните потточки детално се објаснети, објективно, неопходни се пренесувањата на националните надлежности врз институциите и врз органите на ЕУ. За сите наведени прашања државите членки на ЕУ преземале обврски меѓусебно да се информираат и да се консултираат во функции на координирања на соодветните активности. Исто така, преземале и обврски да инсталираат соработки меѓу надлежните национални административни органи.⁸¹⁰

3.4.1. Главната борбена структура за распределувања политики - советот - намерно осакатена/ослабната со оддалечувања од демократската контрола на Европскиот парламент и од правосудната контрола на Европскиот суд на правдата

1. Сето изнесено во рамките на потточките на точка 3 од ова поглавје ни помага да разбереме како мастишките норми/уставно-правните правила содржани во

807 Види повеќе кај Walker N., *Models of European Integration and Models of Police Cooperation*, во едицијата на Anderson M. & den Boer M. (eds), *Police Cooperation across National Boundaries*, London, Pinter, 1994.

808 Види повеќе кај Schutte J.J.E., *The European Market of 1993: Test for a regional model of supranational criminal justice or of interregional cooperation in criminal law*, *Criminal Law Forum*, Vol.3, No.1, Autumn 1991.

809 Види повеќе кај Timmermans F., *The Free Movement of Persons and the Division of Powers between the Community and the Member States*: во едицијата на Schermens H.G. et.al. (eds.), *Free Movements of Persons in Europe*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

810 Чл. K3(1) од DEU.

Мастрихт ги внеле соработките во ПВР поблиску до рамките на ЕЗ. Нивоата на соработките биле нормирани сеопфатно (целосно покривајќи ги сите области⁸¹¹) и хибридно (суштински меѓувладино, но и со здив на супранационалност, на префрлувања на аспекти од поодделните национални суверенитети). Обемот во кој доминирал методот на ЕЗ морал да биде и соодветно разрешуван преку така санкционираните противречности. Со ДЕУ биле формализирани *тогаш постојните соработки и успешно функционирачките процедури; државите членки морале меѓусебно да се информираат и да се консултираат во рамките на Советот*.⁸¹² Имено, Советот за ПВР и денес го сочинуваат министрите за правда и за внатрешни работи на државите членки, кои, конечно, со ДЕУ добиле правна основа да си соработуваат, но преку процедури кои не биле редовниот/нормалниот тогашен модел на ЕЗ. Токму и поради тоа/израз на таквата *клучка* бил и фактот дека го нарекувале *Советот (го членувале називот – the Soviet)*.

2. Најопшто, министрите за правда ги покривале правосудните граѓански и кривични материи заедно со/никако не без човековите слободи и права, додека оние за внатрешни работи биле одговорни за миграциите, контролирањата на границите и полициските соработки, меѓу другите надлежности. Сепак, не постоеле еднаквости во нивните меѓуминистерски распределби (имено, КД и ВБ – во сферата на Шенген-*acquis* дискусиите се одвивале во измиксани формати – сите држави членки плус четирите нечленки). Во случаите на легислативните мерки, по дискусиите во ваквиот измешан/соединет формат, гласањата се пренесувале на седниците на Советот (со исклучок дека ВБ и Р Ирска не гласале).
3. Додуша, Советот усвојувал законодавства, најчесто, заедно со/во постапки на соодлучувања со ЕП, во сферите на гарантирања на фундаменталните права, на обезбедувањата на слободите на лицата низ ЕУ и на високите нивоа на заштита на граѓаните на ЕУ.⁸¹³ Сето тоа благодарение на широките надлежности веќе неколку пати намерно повторувани, како непобитно многу релевантни:
 - › азилите;
 - › имигрантските политики;
 - › правосудните граѓански и кривични ситуации/случаи;
 - › граѓанските заштити;
 - › борбите со/против тешките и организирани криминали и тероризми и - ситуациите поврзани со Шенгенските погранични сфери.

811 Чл.К(1) од ДЕУ.

812 Чл.К(3) од ДЕУ.

813 Види повеќе во *The Third Pillar of the EU, Co-operation in the Fields of JHA*, European Parliament, Luxembourg, 1996.

4. И покрај таквите надлежности на ЕП заедно со Советот, ЕП и ЕСП, за разлика од Советот, биле многу помалку влијателни во ПВР. Имено, исклучувањето на ЕСП од ПВР било директен резултат од:
- › нормите содржани во ДЕУ (*дека Судот немал надлежности во сферата на поглавјето VI*)⁸¹⁴ но, контрадикторно, имал надлежности во однос на чл. L самиот по себе, поради што, сепак, ЕСП можел да биде повикан да одлучува за отстапувања од законитостите на поглавјето VI:
 - › процедурите на носења политички одлуки; имено, одлуките донесени врз основа на релевантниот чл. K не морало да имаат карактер на правен акт на ЕЗ (регулатива или директива), туку принципиелните начини на правни регулирања биле склучувања меѓудржавни договори по линиите на конвенциите или на имплементирачките мерки усвоени врз основа на конвенциите; ДЕУ дозволувал таквите конвенции да потпаѓаат под јурисдикциите на ЕСП⁸¹⁵ (на пример, случаите поврзани со Шенгенскиот договор); но, ако се знае дека биле поднесувани многубројни поплаки меѓу институциите, јасно е дека било многу проблематично како индивидуални граѓани можеле да покренуваат постапки до ЕСП поради повреди на човековите права (на пример, во однос на пограничните контроли, од националните власти во согласност со Конвенцијата); сепак, и покрај сите вакви проблеми јуриспруденциите на ЕСП континуирано тендирале кон проширувања, што е огромен придонес на ЕСП во европската сфера на правото и на правдата.

3.4.2. Втората клучна структура на распределувањата политики – Европската комисија

1. ЕК останал со слаба позиција, врз основа на ДЕУ, со следниве два многу значајни исклучока:
- › прво, политиката за визите, очигледно, една од клучните елементи на заедничките надворешни граници која останала предмет на нормалната законодавна постапка, и покрај нејзината ослабеност/слаба форма поради задолжителните едногласности во Советот и само консултирањата со/консултациите со ЕП;⁸¹⁶
 - › второ, како дополнување, за ЕК било нормирано ексклузивно право на иницијативи со обврски да ги разгледува барањата од државите членки и да поднесува препораки.⁸¹⁷

Значи, на извесни несомнени начини политиката за визите и понатаму била поврзана со ПВР. Противречности често биле правени меѓу неа и други политики

814 Чл. L од ДЕУ.

815 Чл. K(3)(2) од ДЕУ.

816 Чл.100(c) од ДЕУ.

817 Чл.100(c)(4) од ДЕУ.

и затоа започнале националните третирања на визите како нераскинливи делови од генералната имиграциска политика.

2. За разлика од визите, за други меѓувладини политики (значи, во меѓудржавни односи) било нормирано правото на иницијативи, со тенденции за подоцнежни *залелувања* за процедурата за визите⁸¹⁸ (азилите; пограничните контроли; имиграциите; дрогите; финансиските криминали и правосудните соработки во цивилните предмети). За другите политики ЕК немала право на давања предлози (соработките во кривичноправната материја, царините и полициските соработки).⁸¹⁹ Во административните политики ЕК добила поделено право (на пример, на борбите против криминалите поврзани со буџетот на ЕУ кои биле во надлежност на Првиот столб (ЕЗ)).⁸²⁰
3. Меѓутоа, во борбите против зависностите од дрогите, ЕК, заедно со ЕП, учествувале поради нивните сериозни здравствени и социјални импликации, за кои инаку, доминантен бил, сепак, Првиот столб (поради што и бил основан погоре разработениот Центар за мониторирањата на дрогите), оттаму и чудењата за неговите поврзувања со меѓувладините ПВР. И покрај тоа, соработките за царините биле покриени, затоа што царинската унија од секогаш е во срцето на изворниот заеднички пазар и ЕК со години и пред ДЕУ водела информациски програми за царините. Очевидно, ДЕУ не ги формулирал политиките подложни на меѓувладините соработки во/до детали⁸²¹, што потоа продуцирало многу конфликти меѓу институциите и државите членки (најчесто најкомпликуваните кривични материји кои државите биле среќни да ги избегнуваат – кривичните правосудства, тероризмите и екстрадициите).

3.4.3. Двете клучни помошни и координирачки структури во однос на Советот и на Европската комисија

1. Институциите на ЕЗ имале експертизи од помошни структури, па така и Советот го помагал Координативниот комитет формиран врз основа на ДЕУ.⁸²² Во него биле вградени и Треви и *ad hoc* групата за имиграциите и за заемните видови помош,⁸²³ но му помагал и КОРЕПЕР.⁸²⁴ Имено, К4 бил составен од *постари национални службеници* кои го посетувале Брисел за да ги претставуваат своите департмани, додека КОРЕПЕР бил составен од национални службеници

818 Чл. К(1) (1-6) и чл. К(9) во врска со чл. 100(с)(6) од ДЕУ.

819 Чл. К(1) (7-9) од ДЕУ.

820 Чл. К(1)(5) од ДЕУ.

821 Чл. К(1) (7-9) од ДЕУ.

822 Чл. К(4) од ДЕУ.

823 Види подетално на интернет-страницата: <https://ccme.eu>

824 Види повеќе на интернет-страницата: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper>

лоцирани во Брисел со генерални одговорности и тенденции повеќе да инклинираат кон утврдувања заеднички интереси.

2. Но, координациите на ЕК со Комитетот биле проблематични, бидејќи нејзините функции биле консултативно-советодавни и вклучувале и *давања мислења на Советот, било по негови барања било по сопствени иницијативи*, што имплицирале очекувања дека би имало извршни инпути во драфтирањата на мерките што би ги преземал Советот, што дополнително би го ограничувале и без тоа ограниченото право на иницијативи. Значи, во ДЕУ не била нормирана полна соработка на ЕК во ПВР. Затоа, ЕК не можела да прашува за информации, ниту да изнесува свои ставови за работата на К4 Комисијата, како и за многу други владини прашања. Нормалните функции на ЕК, ДЕУ⁸²⁵ ги ограничувал од применувања во согласност со поглавјето VI, бидејќи предвидувал⁸²⁶ почитувања на ДЕУ и го гарантирал правото на учества во *формулирањата на актите на Советот кои не се применуваат според поглавјето VI* – многу силни ограничувања на влијанијата на ЕК во форматирањата на политиките.

3.4.4. Постапките на одлучувања/создавања политики од институциите на Европската Унија

1. Процедурите на донесувања одлуки во Третиот столб биле:
 - › носења најмногу едногласни одлуки во Советот;
 - › многу помалку бројни соодлучувања на Советот и на ЕП;
 - › поограничени надлежности на ЕК;
 - › и најмногу ограничени исклучувања на јурисдикциите на ЕП (кој бил многу помалку моќен да зајакне во таа сфера – иако тоа неизбежно морал да го прави и за тоа очевидно е дека се борел низ сопствената практика) и
 - › на ЕСП,⁸²⁷ кој бил толку многу живав, што успевал/не престанува да си ја надраснува сопствената јуриспруденција.
2. Координациите на меѓувладините нивоа се остварувале преку следниве инструменти:
 - › меѓудржавните консултации и инструкции;
 - › заедничките ставови на државите членки;
 - › заедничките мерки на државите членки;
 - › меѓународните договори меѓу државите членки.⁸²⁸
3. ДЕУ не предвидувал основања посебни единици/агенции/тела за европските правосудни соработки.

825 Чл. К(8)(1) од ДЕУ.

826 Чл. 155 од ДЕУ.

827 Чл. К4(3) и К9 од ДЕУ.

828 Чл. К3(2) од ДЕУ.

4. Називите на правните акти карактеристични за ПВР што ги регулирал *Мастрихт* биле:
- › обичните законодавни постапки биле главните врз основа на кои се усвојувале актите на секундарното право – регулативите и директивите, познатата *постапка на соодлучувања* (од погоре) или уште како *комунитарниот метод* (кој е во контраст со политолошкиот контекст *меѓувладини манири* кој ги третираше државите како примарни актери на интеграционите процеси) и можеле различно да се однесуваат кон постапките за заемни консултирања или за отворени методи на координации;
 - › заедничките позиции (се употребувале на три различни начини во ЕУ – во рамките на постапките на соодлучувања, врз основа на амандманите доставувани од ЕП); инаку, се користел овој израз (за разлика, денес се користи само поимот *ставови*, чл. 294), за ставовите на Советот,⁸²⁹ во рамките на ЗНБП заедничките ставови биле донесувани со квалифицирани мнозинства, кога биле предлагани од министрите за надворешни работи;⁸³⁰ во рамките на ЕМУ правилата, може да бидат усвојувани врз основа на сегашниот чл. 138 од *Лисабон*;
 - › заедничките активности/акции/дејствија и
 - › меѓународните/меѓудржавните конвенции, јавно-правните договори.

Сите, а особено конвенциите, се покажале како значително неефикасни. Дополнително, најголемиот дел од потпишаните конвенции воопшто и не предизвикувале правни реперкусии.

4. Правдата и внатрешните работи и Договорот од Амстердам

4.1. Релевантноста на *Амстердам* за правдата и за внатрешните работи

1. Поради различните и заемно спротивставени надлежности на институциите на ЕУ во сферата на ПВР, многу бргу по стапувањето на сила на *Мастрихт* (само неколку години) биле подложни на промени. Зошто? Бидејќи нормите во ДЕУ кои ги регулирале соработките во ПВР ги правеле само временски, само скулптурирани врз основа на/во согласност со телеолошкиот дух на меинстрим институциите на ЕУ. Тие не биле трајни/долгорочни, туку поседувале извесни квалитети на динамичности/динамики со рокови и можности за институционални реформи. Затоа ДЕУ предвидувал донесување одлука дали ПВР (Третиот столб) би требало/морало? да биде трансфериран

829 Чл. 251 од ДЕУ.

830 Чл. 34 од ДЕУ.

во ЕЗ/Првиот столб за ЕП да добие што поголема надлежност во сферата на ПВР,⁸³¹ со следниве цели:

- › (не)вработувањата (едниот од најголемите современи? дури и постојани проблеми) и правата на граѓаните да бидат вгнездени во срцето на ЕУ;
- › отстранувањата/изметувањата/расчистувањата со преостанатите проблеми со слободата на движењата и јакнењата на безбедностите, преку консолидирањата и комунитаризирањата на меѓунационалните соработки во ПВР;
- › зајакнувањата на ЕС (шефовите на државите или на владите) одговорен за утврдувањата на заедничките стратегии кои би морало да бидат применувани и од ЕУ и од државите членки; и преку поставување Висок претставник на ЗНБП и на Единица за политички планирања и за рани предупредувања;
- › правењата многу поуспешни институционални структури на ЕУ за сè.

2. ЕК била силно притисната од ЕП, кој во јули 1993 усвоил резолуција со која жестоко ја критикувал ЕК поради непреземања на потребните чекори заради обезбедувања слободни движења на граѓаните низ ЕУ (веќе ни е јасно дека дизајнираната *еднаквост на третманот* од стартот ги опфаќала и државјаните на трети држави – влез во една членка и слободни движења каде се сака/според желбите низ ЕУ, освен ВБ). Врз таа основа ЕП продолжил и да ја изнесува ЕК пред ЕСП поради нејзините кршења на ДЕУ/неговите неспроведувања. Поради тоа што, и покрај бавностите на ратификувањата на *Шенген* и на *Даблин*, конечно, тие морало да бидат заменети со нов, едногласно усвоен, инструмент на ЕЗ.

3. Така бил, многу брзо породен, веќе споменатиот во претходните поглавја, Договор за реформирања/амандманирања на Маастрихт – Амстердам, кој, меѓу другото, требало/морало да ја рedefинира ЕУ со него воспоставени, со цел нејзини:

- › приближувања и до европските граѓани и до државјаните на трети држави;
- › укинувања на последните пречки на слободите на движењата (тој чекор по чекор процес на европски интегрирања бил и е очигледен во сферата на ПВР);
- › зголемувања на внатрешните видови/можностите на безбедностите;
- › јакнења на демократските природи и на ефикасностите на институциите на ЕУ, особено, во светлините на нејзините проширувања кон Исток и
- › засилувања на комплетната европска меѓународната положба.

4. Амстердам го вовел концептот зона на слобода, безбедност и правда. Всушност, на заедничките внатрешни политики/заедничките меѓувладини

831 Чл. С од ДЕУ.

акции/активности во ДЕУ било пропишано... со цел обезбедувања високи нивоа на заштита на граѓаните на ЕУ во рамките на географски и персонално огромниот простор на слобода, безбедност и правда...⁸³² со вклучителни спречувања и борења со секакви видови расизми и ксенофобии.

4.2. Амстердам и инаугурирањето на концептот на слободата, безбедноста и правдата

1. Додека прашањата поврзани со слободата на движењата на лицата, азилите, имиграциите, поминувањата на границите и правосудните соработки погоре ги видовме како подложни на/под меѓувладини комуникации/соработки нормирани со *Мастрихт*-верзијата на ДЕУ, *Амстердам*-ревизијата на ДЕУ нив ги извлекла од Третиот столб, и ги внела/вградила во Првиот столб – наднационалниот/ супранационалниот столб на тогашната ЕЗ, всушност, извршил комунитаризации на претходно, во само неколку години, меѓувладини надлежности на ЕУ.⁸³³ Имено, цел куп прашања од најразлични делови од светот (особено, од гладните, болните, сиромашните, неедуцираните и воените) кои никогаш не престанувале да трчаат кон *ветувачкиот континент*, по *Мастрихт* многу кусо *цицале* во меѓувладината/меѓудржавната сфера, односно се обраќале, евентуално, до оганите на европскиот ентитет. Меѓутоа, многу бргу, ваквиот *белосветски* товар Амстердам го извлекол од надлежностите на Третиот столб и го внел во рамките на Првиот, подложувајќи го на методите карактеристични за ЕЗ:
 - › донесувања одлуки/процеси на политички одлучувања со мнозинства гласови и
 - › зголемени улоги на ЕК и на ЕСП (преку толкувања и применувања на правото на ЕУ во соодветните судски постапки/процедури), во насоки на што поголеми ефикасности, кохерентности и транспарентности.
2. Соработките во граѓанските, кривичните, полициските и царинските предмети и понатаму останале во рамките на Третиот столб,⁸³⁴ како јасно разграничени од економските цели на ЕЗ, заради обезбедувања поголеми степени на безбедности на граѓаните на ЕУ. Всушност, соработките во полициските, во царинските и во кривичните предмети предвидени во *Мастрихт*, со *Амстердам* биле подигнати на повисоки нивоа, што подразбирало поподлабочени степени на интеграции:
 - › тесни соработки (уште потесни од оние од *Мастрихт* до *Амстердам*), меѓу граѓанските, кривичните, полициските и царинските национални органи и тела;

832 Види повеќе кај Dehousse R., *Citizen's Rights and the Reform of Comitology Procedures*, The Case for the Pluralistic Approach, European University Institute, Florence, 1998; Szyszczak E., *Making Europe More Relevant to the Citizens: Effective Judicial Process*, European Law Review, October, 1996, стр.351-364.

833 Чл.73(i)&73(q) од ДА.

834 Чл.73(i)&73(q) од ДА.

- › соработки и заеднички иницијативи, особено преку ЕВРОПОЛ, меѓу другото, и за оспособувања офицери; размени на офицери за врски; привремени упатувања; употреби на опреми; форензички истражувања итн.;
 - › заеднички оценувања одделни истражувачки техники, поврзани со откривањата тешки облици организирани криминали итн.⁸³⁵
- 3.** Заради остварувања на овие цели, *Амстердам* ги предвидувал следниве инструменти:
- › поблиските соработки меѓу надлежните национални полициски, царински и други органи;
 - › поблиските соработки меѓу надлежните национални правосудни органи (утврдувањата на правилата и на постапките за обезбедувањата, прифаќањата и признавањата на сите судски пресуди и, воопшто, одлуките на целата територија на ЕУ; отстранувањата и решавањата на судирите за надлежностите меѓу државите членки; давањата поддршки за усовршувања на сите судии и на сите судски службеници; олеснувањата на соработките меѓу судските и ним соодветните органи на членките; извршувањата на судските одлуки итн.);
 - › вклучувањата на ЕВРОПОЛ;
 - › приближувањата на кривичноправните норми на државите членки⁸³⁶ како и
 - › минимум материјално-правните стандарди.⁸³⁷
- 4.** Области од првостепена важност во кои *Амстердам* предвидувал заеднички дејствувања на државите членки биле:
- › кривично-правните заштити на финансиските интереси;
 - › спречувањата и сузбивањата на тешките облици на прекугранични криминали (тероризмите, трговиите со луѓе, кривичните дела кон деца, нелегалните трговии со дроги и оружја, перењата пари итн.)⁸³⁸
- 5.** Бидејќи, како што видовме, државите членки мора(ле) меѓусебно да се информираат и да се консултираат во рамките на Советот како политичка институција, во смисла на координирања на нивните акции/активности; конечно, тие морале и да воспоставуваат/инсталираат фактички соработки меѓу релевантните департменти на/во своите администрации.⁸³⁹ Координирачкиот комитет составен од високи службеници ги вршел зададените координирачки функции во горенаведените области за кои бил надлежен. И, меѓу другото, бил овластен да му обврнува вниманија на Советот и да придонесува кон

835 Чл. К2 од ДА.

836 Чл. К1 од ДА.

837 Чл. 73 (К) од ДА.

838 Чл. 29 од ДА.

839 Чл. 34 од ДА.

подготвувања на дискусиите за кои Советот имал надлежности.⁸⁴⁰ Во таа смисла, *Амстердам* ги проширил надлежностите на Советот во насоки на:

- › инструкцииите и консултациите;
- › едногласните прифаќања на заедничките ставови (како едногласни прифаќања на иницијативите од државите членки или од ЕК во конкретна област/за точно/прецизно дефинирана материја на надлежност);
- › едногласните прифаќања рамковни одлуки (задолжителни за државите во поглед на целите, но не и во однос на формите и средствата за нивни постигнувања што ги употребувале националните власти), заради изедначувања на правните и на административните закони и други прописи на државите членки, бидејќи биле задолжителни преку нивни имплементации на национални рамништа;
- › прифаќања на одлуките (кои биле задолжителни, но немале директни дејства и морале да бидат имплементирани на националните нивоа преку неопходни/потребни мерки усвојувани од Советот со квалификувани мнозинства);
- › усвојувањата со квалификувани мнозинства на мерките што биле неопходни за спроведувања на едногласно прифатените одлуки на ниво на ЕУ;
- › едногласните препорачувања кои/какви договори да склучуваат државите членки, односно етаблирања конвенции кои штом еднаш биле усвоени од половина држави членки, стапувале на сила за нив и можеле да бидат спроведувани преку мерки усвојувани, исто така, во Советот со двотретински мнозинства на високите страни договорнички.⁸⁴¹

6. Советот морал да го консултира ЕП:

- › пред усвојувањата на која било од претходно елаборираните мерки;
- › морал да му овозможува/дава соодветни временски можности за да ги образложува своите ставови и размислувања, но бил слободен/немал никакви обврски да ги зема во вид неговите одлуки.⁸⁴² И покрај тоа, ЕП немал право/улога на соодлучувања, ниту на соработки во сферата на полициските и на правосудните соработки. Во случаите со ЕП се работело за отстапување од основниот комунитарен начин на донесувања одлуки/од оној во тогашната ЕЗ. Но, имало отстапувања од таквиот процес и во однос на релевантната норма во *Амстердам* дека иницијативи за полициски или за правосудни соработувања можеле да бидат поднесувани и од ЕС и од државите членки⁸⁴³.

840 Чл. 36 од ДА.

841 Чл. 34 од ДА.

842 Чл. 39 од ДА.

843 Чл. 34 од ДА.

7. ЕСП бил надлежен да дава прелиминарни мислења за валидностите и за толкувањата на:
- › рамковните одлуки;
 - › одлуките;
 - › конвенциите и
 - › мерките со кои тие биле имплементирани.

Сепак, надлежностите на ЕСП за усвојувања прелиминарни одлуки морало да бидат усвоени од државите членки преку декларација потпишана, или на датумот на потпишувањето на *Амстердам*, или на кој било датум подоцна.⁸⁴⁴ За жал, надлежностите на ЕСП во оваа материја биле прифатливи само за државите членки кои ја прифатиле неговата надлежност. Тоа значело дека ниту другите држави членки, ниту институциите немале право да ги принудуваат државите кои ги негирале/не ги прифаќале обврските на ЕСП да ги почитуваат правата и обврските кои произлегувале од одлуките што биле донесувани во сферата на полициските и на правосудните соработки. За разлика од нив, државите членки кои имале желби и намери за воспоставувања меѓусебни *поблиски соработки* можеле да бидат овластувани да ги користат институциите, процедурите и механизмите нормирани со договорите (вклучително и основниот процес на одлучувања на ЕЗ и надлежностите на ЕСП), под претпоставки, соработувањата да покажуваат дека ги почитувале овластувањата на ЕЗ и имале за цели побрзи развивања во сферите на слободите, безбедностите и правдите. Доколку држава членка одбивала поблиски соработувања, Советот можел, со двотретински гласања, да ги поднесува конкретните ситуации до ЕС за тој да донесува едногласни одлуки.⁸⁴⁵

8. Правосудните соработки во кривичните области ги опфаќале:
- › соработките меѓу надлежните национални министри и правосудни власти во правосудните процедури и во примените/спроведувањата на донесуваните одлуки;
 - › овозможувањата екстрадиции/екстрадирања меѓу државите членки;
 - › компатибилностите/усогласеностите меѓу правилата применливи во државите членки;
 - › спречувањата меѓудржавни судири на јурисдикции;
 - › постојаните унапредувања на заедничките одлуки за конститутивните елементи на кривичните акти и за казните за организираните криминали, тероризмите и трговиите со дроги.⁸⁴⁶
9. Полициските соработки морало да бидат организирани на два начина:
- › или директно;

844 Чл. 35 од ДА.

845 Чл. 40 од ДА.

846 Чл. 31 од ДА.

- › или преку ЕВРОПОЛ (за кој веќе, пообемно, стана збор во рамките на претходното поглавје, посветено на ЗНБОП).

Полициските соработки ги подразбирале:

- › оперативните соработки меѓу надлежните политики, царините и другите власти;
- › собирањата; натрупувањата; процесуирањата; анализирањата и меѓусебните размени на релевантните информации;
- › заедничките иницијативи за обучувања и за разменувања на високи офицери;
- › заедничките оценувања на посебните истражувачки техники.

Советот, особено, морал да ги врши следниве функции:

- › овозможувања ЕВРОПОЛ да ги координира специфичните истражувачки активности од страна на надлежните национални власти;
- › помагања на ЕВРОПОЛ да ги истражува организираниите криминали;
- › унапредувања на соработките/на соработувачките аранжмани меѓу обвинителите/истражувачките службеници;
- › воспоставувања истражувања и проучувања на документите и на статистичките мрежи за прекуграничните криминали.⁸⁴⁷

5. Правдата и внатрешните работи – ЕВРОПРАВДА – Договорот од Ница релевантноста на Ница за правдата и за внатрешните работи

1. Бидејќи ДА не успеал да ги зголеми степените на единства на ЕУ како фактори на интензивирања на интеграционите процеси, ниту да ги подготви за претстојните проширувања, биле направени нови амандманирања на нејзиниот конститутивен акт со вториот амандманирачки договор, популарната *Ница* на која, исто така, и претходно се осврнувавме.⁸⁴⁸ Тој не внел значителни промени во претходно постулираниот Трет столб. За жал, и по него, активностите за/на координации меѓу правните системи на државите членки не биле многу плодотворни. Сè на сè, ЕУ не била многу успешна во справувањата со мрежите на меѓународниот криминал.
2. Сепак, *Ница* ги прочистил одредбите за правосудните соработки содржани во *Амстердам*.⁸⁴⁹ Заедничките активности во правосудните соработки во кривичните предмети вклучувале:
 - › олеснувања и забрзувања на соработките меѓу надлежните министерства

847 Чл. 30 од ДА.

848 Целиот текст е достапен на интернет страницата:http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_nice.pdf

849 Чл. 31 и 43 од ДН.

- и правосудните и другите органи на државите членки;
 - › олеснувањата на екстрадициите меѓу државите членки;
 - › обезбедувањата усогласености меѓу националните прописи, во мери во кои се неопходни, заради подобрувања на ваквите соработки;
 - › спречувањата судири меѓу надлежностите на државите членки;
 - › постепените усвојувања мерки со кои се воспоставува/ат минимуми на правила во однос на конститутивните елементи на кривичните дела и на санкциите за актите на организирани криминали, тероризми и организирни шверцови со дроги.⁸⁵⁰
- 3.** Борбите против воинствените криминали биле едни од најголемите приоритети кои на крајот од минатиот век го ставиле на посветен дневен ред поради темелни зафати во најмалку две области:
- › од една страна, корекции на тогаш и такви какви што биле постојните институции на ЕУ, преку јакења на нивните надлежности, но и редефинирања на процесите на нивните гласања, во зависност од прашањата кои биле решавани и
 - › од друга страна, воспоставувања/формирања/конституирања сосема нови, не институции како оние кои се објаснети во рамките на второто поглавје, туку како нови органи и/или тела, со многу поинакви надлежности и начини на функционирања.
- 4.** Затоа, најзначајните интервенции на *Ница* биле формулирањата одредби за воспоставувања единици за меѓудржавни правосудни соработки во кривичните материји⁸⁵¹ – ЕВРОПРАВДА.⁸⁵² Всушност, ако се занемарат актите од сферите на политиките⁸⁵³ или на правосудствата (како извори на секундарното право на ЕУ), *Ница* бил првиот акт на примарното право што ја воспоставил уставно-правната основа на ЕВРОПРАВДА. Имено, *Ница* го снабдил Советот со овластувања за поттикнувања соработки меѓу државите членки во рамките на ЕВРОПРАВДА преку:
- › овозможувања ЕВРОПРАВДА да ја олеснува координацијата меѓу националните органи на прогонувањата;
 - › унапредувања на поддршките од страна на ЕВРОПРАВДА за кривичните истраги за случите на сериозните облици на прекугранични криминали,

850 Чл. 31 од ДН.

851 Чл. 29 и 31 од ДН.

852 Чл. 29 и 31 од ДН дефинирани во согласност со заклучоците на седницата на ЕС одржана во Tampere на 15-16.10.1999, Tampere 1999, Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October, 1999, достапни на интернет-страницата: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm; Exploratory Thoughts Concerning EUROJUST, Council of EU, Brussels, 4 February 2000, стр. 2.

853 Разликите помеѓу правните и политичките акти на ЕУ биле утврдени според процедурите на нивните усвојувања. Имено, за разлика од политичките акти, правните акти се усвојувале исклучиво од страна на нејзините институции, по точно утврдени постапки во оснивачките договори. Од друга страна, пак, целите на политичките акти на ЕУ биле токму имплементациите на правните акти и на конкретно определените оснивачки договори.

- особено, за случаите на тешките облици на организирни криминали, со земања предвид на анализите на ИНТЕРПОЛ и
- › олеснувања на соработките меѓу ЕВРОПРАВДА и на европската судска мрежа.⁸⁵⁴

6. Правдата и внатрешните работи – ЕВРОПРАВДА – европскиот јавен обвинител – Договорот за Уставот на Европа

1. Нацрт-договорот за Уставот на Европа е релевантен, бидејќи значително ја зајакнал улогата на ЕВРОПРАВДА, подигнувајќи ја на ниво на клучно тело на Унијата за правосудна соработка во кривичната материја.⁸⁵⁵ Имено, Нацрт-договорот за Уставот го проширил кругот на задачи на ЕВРОПРАВДА во однос на оние предвидени со Одлуката на Советот од 28.2.2002.⁸⁵⁶
2. Договорот бил потпишан во Рим на 29.10.2004 од тогашните 25 држави членки на ЕУ.⁸⁵⁷ Меѓувладината конференција во 2004 ги додала и меѓудржавните координирања во водењата на истрагите и гонењата – квалитативни промени што барале трансфери на наднационални нивоа на дел од надлежностите на националните органи за вршења прогони на сторители на противправни поведенија/однесувања.⁸⁵⁸
3. Договорот за Уставот на Европа не успеал да стане дел од објективната стварност на ЕУ. Но, никако не смее да се потценува неговото значење, бидејќи со него биле правени посветени/амбициозни/заложнички (бидејќи биле многу потребни) обиди за усвојувања револуции во традиционалните начини на создавања норми на тогаш современото меѓународно право.⁸⁵⁹

854 Чл. 31(2) од ДН.

855 Guild E.&Geyer F., *Security versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the EU*, Aldershot, 2008, стр. 45.

856 Draft Treaty establishing a Constitution for Europe Adopted by consensus by the European Convention on 13th of June and on 10th of July 2003 submitted to the President of the European Council in Rome, OJ C 169, 18. 7. 2003. Оттаму и комплиментите што ЕВРОПРАВДА ги истакнала за Договорот за Уставот, повеќе во EUROJUST Annual Report 2004, стр. 19.

857 Оригиналниот назив на документот Договор за востановување на Уставот на Европа. Целосни податоци за процесот на преговори, и усвојувањето на документот, како и за неговата целосна содржина се достапни на интернет-страницата http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const.htm.

858 Guild E.&Geyer F., исто.

859 Видовите на правните акти и за постапите за нивни усвојувања се детално објаснети во чл. И(33)-И(39) од Нацрт-договорот за Уставот за Европа. Целосниот текст на документот е достапен на интернет-страницата: <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/04/cg00/cg00087-re01.en04.pdf>

ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗУВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Каков е односот меѓу трите основачки акти на трите европски заедници во однос на ПВР? Како го објаснувате? И поради што токму така, а не поинаку го исцртувате?
2. Како почнал да се одвива целокупниот заеднички процес на ПВР? Преку какви правни механизми? Со какви аспекти на Правото на ЕУ (доколку ги има) и со какви формални и/или неформални механизми, под услов да ги има?
3. Што значи правниот институт *Шенген/Шенгенски договор*? Зошто и како дошло до него? Колку бил успешен?
4. Што значи правниот институт *Даблин*? Кои се неговите три дела? И како ги разликувате?
5. Како ја разбира(в)те големата европска Безбедносна криза? Како ги преживува/живее бегалците Европа? И како бегалците ја доживуваат, ја живеат и ја преживуваат Европа?
6. Како ја доживеа бегалската криза нашата држава? Дали и како се справи со неа? Дали ја преживеа и како денес ја доживува, ја живее и ја преживува?
7. Какви политики поврзани со ЕБП се распоредуваат? Како и преку кого? Каква е улогата на Советот, каква на ЕП, каква на ЕСП?
8. Има ли некакво место за ЕК? Ако, воопшто, има, со каков квалитет се работи? И во колкава мера/во колкаво количество и во каков/и манир/и?
9. Како институциите наведени во претходните две прашања се регулирани со *Мастрихт*? Како со *Амстердам*? Како со *Ница*?
10. Како институциите третирали како релевантни во претходните три прашања се уредени со Договорот за Уставот на Европа – објаснувајте посликовито? Каква е улогата на овој, дали на договор на ниво на нацрт или на ниво на финален текст – констатирајте преку побогати елаборирања? И дали е на сила и предизвикува правни реперкусии или е непозитивно-правен акт – опишувајте преку поопширни објаснувања?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, подгответе по еден пример на каков било случај поврзан со полициската сфера!
2. Ве молиме, искристализирајте по еден филм на крими џими младешка приказна!
3. Ве молиме, направете по една погранична ситуација поврзана со царинската област!

4. Ве молиме, опишете ги денешните проблеми на Европа со бегалците и на нивните со и во Европа!
5. Ве молиме, препознајте ги клучните проблеми на нашава држава поврзани со бегалците од другите континенти, кои се движат било преку соседните територии заобиколувајќи ја нашава, било директно преку неа!



10

Поглавје 10

Зоната на слободата, безбедноста и правдата и Договорот од Лисабон

1. Релевантноста на *Лисабон* за слободата, безбедноста и правдата

Веќе ни е јасно дека *Лисабон*,⁸⁶⁰ формално, ја укина европската тристолбна структура, со што отвори простор за развивања политики и акции не само во ЗНБОП, туку и во областите на правдите, слободите и безбедностите на ЕУ како целина.⁸⁶¹ Како првите, така и вторите се многубројни, поради што ги подведуваме под соодветни потточци.

1.1. *Лисабон* и азилите и миграциите

Имено, *Лисабон* во областите на азилите и на миграциите:

- › ја јакне ефикасноста и транспарентноста на процесите на одлучувања, со примени на методите на поранешната/претходно постојната ЕЗ – двотретински одлучувања во Советот и моќи на/за соодлучувања на ЕП, на пример, во областите на контролите на надворешните граници и на политиките на азили, со што се надминуваат досегашните практики на неидентичните применливости на различните правила во одделните држави членки, а се отвораат простори за развивања на заедничките политики на азили;⁸⁶²
- › ги зајакнува средствата на ЕУ за спровувањата на илегалните имиграции и трговиите со луѓе (повторно, со двотретински одлучувања во Советот и со соодлучувањата на ЕП), како основи на заедничките имиграциски политики;⁸⁶³

860 *Лисабон* формално-правно внесе измени во Договорот за основање на ЕЕЗ (првиот Договор од Рим од 1958 година, инаку амандмануван со Договорот за ЕЗ што беше интегрален дел од Мастрихт од 1993 година), плус го измени и Договорот за основање на ЕУ, а фактички ја модифицираше неговата последна верзија (*Ница* од 2003 година). Неговиот официјален назив гласи Консолидирана верзија на Договорот за ЕУ и на Договорот за функционирање на ЕУ. Беше потпишан на 13.12.2007 и почна да предизвикува правни реперкусии/последници од 1.2.2009, текстот на Договорот е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008 & во ОЈ C115, 09/05/2008, P. 0001-0388>

861 Чл. 2(2) чл. 61и 61И, од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

862 Чл.63 и 63(а) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

863 Чл.63(а) и 69б од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

- › ги воспоставува системите на интегрираните управувања со надворешните граници и
- › ги зајакнува функциите на Европската агенција за управувања со оперативните соработки на надворешните граници – ФРОНТЕКС (FRONTEX).⁸⁶⁴

1.2. Лисабон и кривичните области

Зајакнувањата на средствата за дејствувања во кривичните области (сферите на безбедностите, поврзани со кривичните материи⁸⁶⁵) се прават преку:

- › усвојувањата на минимум правилата за дефинирања на кривичните дела што спаѓаат во оваа група (тероризмите; трговиите со дрогите и со оружјата; перењата пари; сексуалните злоупотребувања на жените и на децата; фалсификувањата на средствата за плаќања; компјутерските и организираните криминали итн.), исто така, со квалификуваните мнозинства од страна на Советот и на соодлучувањата на ЕП, во функции на заштита на финансиските интереси на ЕУ и на државите членки и на справувањата со прекуграничните облици на тешки криминали;⁸⁶⁶
- › признавањата на постоењето на Канцеларијата на европската полиција (ЕВРОПОЛ – EUROPOL)⁸⁶⁷ што може да ги поддржува активностите на националните полициски сили и на специјализираните агенции за принудни примени на правото (на пример, Revenue and Customs, Serious Organised Crime Agency итн.)⁸⁶⁸ при собирањата, складирањата, процесуирањата, анализирањата и размената на информациите, но и заедно со нив координирањата, организирањата и преземањата на истрагите и на операциите, сево ова во функциите на унапредувањата на условите за ставања на располагања и прифаќања на доказите во случаите со прекугранични елементи;⁸⁶⁹
- › предвидувањата гаранции за почитувањата на базичните принципи на

864 ФРОНТЕКС е кратенка за специјалното независно тело на ЕУ, со седиште во Варшава, надлежно да ја координира оперативната соработка меѓу/на државите членки заради безбедностите на границите. Ова тело беше основано врз база на Договорот за ЕЗ со регулатива на Советот, види во Council Regulation (ЕЦ) 2007/2004/(26.10.2004, ОЈ Л 349/2511.2004), аманднирана со Релулативата (ЕЦ) No. 863/2007 на Европскиот парламент и Советот од 11.7.2007, нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <http://www.frontex.eu.int>

865 Види многу обемно кај Đurđević Z., *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Evropi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Hrvatsko udruženje e za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, 2008, Vol.15, No.2.

866 Чл. 69б од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

867 ЕУРОПОЛ (ЕВРОПОЛ) е кратенка за европската полиција/европската полициска служба, со седиште во Хаг, што функционира како тело на ЕУ чија уставно-правна основа се чл. 29-31 од Мастрихт. Формиран е врз основа на меѓудржавен договор склучен меѓу членките на ЕУ во Советот, на 26.7.1995; Договорот е на сила од 1.11.1998; види детално на интернет-страницата: <http://www.europol.eu.int>

868 Види детално за сите агенции на интернет-страницата: <http://www.europa.eu/agencies>

869 Чл. 69G од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

- правните системи на државите членки преку клаузулите за оптирања/оптирачките клаузули (опт-оут, односно механизмите на „кочници во случаи на итности“, кои дозволуваат неучество во нови мерки доколку конкретни држави сметаат дека мерките што се во прашање би можеле да влијаат врз фундаменталните аспекти на нивните кривично-правни системи; и опт-ин, на пример, за Ирска и ВБ, бидејќи тие му припаѓаат на системот на англосаксонското право/common law, а истовремено се и надвор од шенгенските контролни механизми, па Лисабон им дозволува, во секој конкретен случај, конкретно да одлучуваат во кое законодавство на ЕУ ќе учествуваат); инаку, од 1999 овие две држави имаат право да избираат/бираат дали да бидат обврзани со законодавствата во областите на правосудните соработки, во основа, со мерките на ЕУ поврзани со прекуграничните граѓански парници и семејните права; ВБ имаше право да оптира за влез, три месеци по објавувањето на предлогот, или по стапувањето на сила на мерката; до ДЛ, ВБ одлучи да учествува во најголемиот дел од мерките за цивилните парници (на пример, парниците со мали вредности и прекуграничните на видовите правна помош), но не и во мерките што се однесуваат на разводите и, воопшто, во семејните права; најновиот договор го прошири правото на оптирања и во сферите на/за соработки во полициските и во кривичните предмети; во суштина, мерките што се однесуваат на: борбите со организираните криминали; терористичките настани и мерки; прекуграничните кривични гонења; истрагите и индивидуалните права;
- › порелаксираните примени на институтот зајакнати соработки, заради избегнувања на опасностите од блокада; овој институт, неизбежно, е поврзан со институтот кочница во случај на итност; како што веќе беа објаснети, кочниците ги стопираа процесите на легислациите, а прашањата се доставуваа до ЕС; нему му се на располагања 4 месеци за да ги доставува нацртите на актите до Советот и со тоа да ги прекинува суспензиите на законодавните процеси; доколку и по тој рок нема согласности меѓу потребните бројки на државите-членки, а најмалку 9 сакаат да одат понатаму со предлозите, тие тоа можат да го прават во нови постапки, кои се нарекуваат зајакнати соработки.⁸⁷⁰

1.3. Лисабон и судските соработки во кривичните и во граѓанските области

1. Легислациите во сферите на судските соработки во граѓанските и во кривичните предмети се вршат во веќе опишаните редовни (нормални/стандардизирани) законодавни процедури што подразбираат поделби на овластувањата за одлучувања меѓу ЕП и Советот. До Лисабон, потребите од едногласности во Советот ги отежнувале процесите на законодавството, но опфаќањата на ваквите области со правилата за гласања со квалификувани мнозинства

870 Чл 69В(3) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

отвораат простори за излези од претходните ситуации и таквите активности, за волја на вистината, многу почесто, поради објективни потреби, се практикуваат.

2. Зајакнувањата на зоните на правдите, меѓу другото, се вршат и преку одредбите на *Лисабон* за:

- › воспоставувања на принципот зголемена соработка при:
 - а)** собирањата докази;
 - б)** ефикасните пристапи кон правдите;
 - в)** спроведувањата на постапките;
 - г)** извршувањата на одлуките;
 - д)** утврдувањата процедурални правила за признавања на сите форми на пресуди

и на други одлуки на територијата на целата ЕУ преку принципот заемно признавање што значи дека:

- а)** секој национален правен систем прифаќа дека одлуките усвоени во рамките на правните системи на државите членки се валидни и применливи **б)** и во цивилните и во кривичните предмети;⁸⁷¹
- › применувања редовни правосудни постапки во процеси што се однесуваат на предметите од областа и на граѓанските и на семејните (материјални и процесни) права, со можности за избори за видовите на учества на ВБ и Ирска во сферите на семејните права во кои станува збор за прашањата на:
 - а)** разводите;
 - б)** одговорностите на родителите;
 - в)** тестаментите и
 - г)** наследувањата кај кои се јавуваат прекугранични/приватно-правни елементи; мерките на ЕУ во областите на семејните права мора да бидат подложни под специјални процедури – Советот мора да одлучува едногласно, ЕП само мора да биде консултиран; каква било промена на ваквите постапки за донесувања одлуки мора да биде одобрувана од сите национални парламенти, како уште еден начин на зголемувања на нивните улоги, во споредба со многу помалку обемните, што тие ги играле претходно (како што, впрочем, видовме и во рамките на претходното поглавје);⁸⁷²
- › јакнења на актуелните координативни улоги на ЕВРОПРАВДА (EUROJUST) во истражните и во кривичните постапки, преку предлагања покренувања обвинителни постапки (што претходно биле надлежности на националните власти);⁸⁷³
- › отворања можности за основања (со едногласно донесувани одлуки) Канцеларија на европски обвинител, надлежна за гонења на сторителите

871 Чл. 65-69А од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

872 Чл. 65 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

873 Чл. 69(D) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

- на кривичните дела, дури и ако тие ги повредуваат само финансиските интереси на ЕУ;⁸⁷⁴
- › оставања можности за проширувања на надлежностите на Европскиот јавен обвинител и во однос на тешките облици на прекуграничните дела со едногласни одлуки на ЕС.⁸⁷⁵

1.4. Лисабон и ЕВРОПРАВДА

1. Во основа, постојните форматираности, надлежности и начини на функционирања на ЕВРОПРАВДА (EUROJUST), како тело на ЕУ составено од обвинители, судии и полициски службеници на државите членки, се случиле во последната година од вториот милениум,⁸⁷⁶ а неговиот првичен, провизорен, привремен облик, односно предвесник на идната ЕВРОПРАВДА таа си го промулгирала на 14.12.2000 под насловот ПРОЕВРОПРАВДА (PROEUROJUST).⁸⁷⁷ Ваквиов полигон за вежбања на замислените концепти на она што, во догледно време, требало да профункционира како ЕВРОПРАВДА започнал со работи врз основа на одлуката на ЕС од 28.2.2002,⁸⁷⁸ а својата активност ја зајакнал врз основа на новата одлука од 16.12.2008.⁸⁷⁹
2. ЕВРОПРАВДА е составена од 28 члена, по еден од секоја држава членка, кој може да биде или судија, или обвинител, или полициски службеник или лице со еквивалентни/компаративни надлежности во согласност со соодветните национални законодавства на кои му се подложни во целина.⁸⁸⁰ Некои држави имаат назначувано заменици/помошници на сопствените членови, а некои и национални експерти кои би им помагале при вршењата на нивните дневни задачи. Инаку, ЕВРОПРАВДА своите функции ги извршува или преку членовите или како колеџ составен од претседател и двајца потпретседатели.⁸⁸¹

874 Чл 69(Е) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

875 Чл 69(Е) (4) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

876 Чл. 69(D) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

877 Сите детали за воспоставувањата и работењата на овој инструмент може да се најдат во Годишниот извештај на ПРОЕВРОПРАВДА; PROEUROJUST, Report 2001, целосниот текст на официјалниот документ е достапен на интернет-страницата http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2001/annual2001.pdf; детални најнови информации за функционирањата на ЕВРОПРАВДА се достапни на интернет-страницата: eurojust.europa.eu/press/NEWS/Pages/2019-news.aspx

878 Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, 2002/187/JHA; *Official Journal of the European Communities*, L 63/I; 6.03.2002, Brussels; целиот текст е достапен на интернет-страницата: http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2002/L_06320020306en00010013.pdf

879 Council Decision 2009/426/JHA, of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA; *Official Journal of the European Union*, L 138/14; 4.06.2009, Brussels; целиот текст е достапен на интернет-страницата: http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-EN.pdf

880 Се мисли на стапувањата на должности, должините на службите, ширините на овластувањата итн.

881 Повеќе на официјалната интернет-страница: <http://eurojust.europa.eu/college.htm> и <http://eurojust.europa.eu/index.htm>.

3. Надлежностите на ЕВРОПРАВДА која веднаш по основањето беше третирана како зовриен котел од кој ќе зависат зајакнувањата, буквално на сите европски правосудни сфери,⁸⁸² се состојат од:
- › поттикнувања на непостојните и унапредувања на постојните соработки меѓу надлежните национални органи, особено преку овозможувања спроведувања заемна/меѓусебна меѓународна правна помош и постапувања по барања за екстрадиции, особено врз основи на анализи на ЕВРОПОЛ;
 - › давања поддршки на надлежните национални органи во насоки на поголеми ефикасности на релевантните постапки;
 - › пружања помош на државите членки или на трети држави (по нивни барања) во истражните постапки или во подигнувањата обвиненија, доколку имаат склучени договори за соработки, или и без нив, ако за такви зафати постојат суштински интереси;
 - › барања од државите членки или да покренуваат истраги или да подигнуваат обвинителни акти; или да соработуваат; или да прифаќаат дека други држави се попогодни локации за спроведувања истраги/подигнувања обвиненија; или да создаваат заеднички тимови за спроведувања истраги или за доставувања определени информации;
 - › обезбедувања надлежните органи, меѓусебно, да се информираат за релевантните постапки;
 - › соработувања и консултирања со европската судска мрежа;⁸⁸³
 - › придонесувања за унапредувања на базата на документи/податоци;
 - › пружањата логистички поддршки (помош при преводи; толкувања; организирања средби за координации итн.).
4. Дополнително, со *Лисабон*, на наведените, вообичаено означувани како олеснувачки, надлежности што се состојат во поедноставувања на процесите на едновремени постапувања на надлежните национални органи на државите членки, им се додаваат и нови т.н. проактивни овластувања:
- › поддршки и зајакнувања на координациите и соработките меѓу националните органи за кривични гонења на тешки облици на прекугранични криминали што бараат заеднички операции и размени на информации од државите членки и ЕВРОПОЛ;⁸⁸⁴
 - › иницирања на кривичните истраги (особено за дела против финансиските

882 Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Delivering an Area of Freedom, Security and Justice for Europe, Citizens: Action Plan implementing the Stockholm Programme, European Commission, Brussels, COM(2010), 20. 04. 2010, 171 final, pp. 5; достапна е на интернет-страницата: http://www.ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2010171_en.pdf

883 Европската судска мрежа (ЕСМ) е мрежа на национални контактни точки за олеснувања на судската соработка во кривичната материја; ЕСМ била воспоставена со заедничка акција на ЕУ на 29.6.1998; повеќе информации за работата, составот и надлежностите на ЕСМ може да се најдат на официјалната интернет-страница: <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/about-ejn.aspx>

884 Чл. 69(G) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

- интереси на ЕУ)⁸⁸⁵ и предлагања покренување истрага на националните органи;
- › координирања на истрагите и гонењата наведени во претходните алинеи, како и
 - › зајакнувања на правосудните соработки преку решавања судири на надлежностите и блиските соработки во европската судска мрежа.⁸⁸⁶
5. Прецизните операционализирања на овие конститутивно-правни одредби мора да бидат спроведувани преку акти на секундарното право усвоени од страна на ЕП и Советот, во редовни законодавни постапки.⁸⁸⁷
6. Освен овластувањата да бараат покренувања кривични гонења, ЕВРОПРАВДА нема други овластувања за одлучувања во кривичните постапки. Истражните постапки и кривичните гонења и понатаму се ексклузивни надлежности на националните органи.⁸⁸⁸
7. ЕВРОПРАВДА нема ниту овластувања да презема какви било мерки на принуди.
8. Во однос на улогите што ЕВРОПРАВДА би можела да ги игра при определувањата на најдобрите места на гонења конкретни кривични дела со прекугранични елементи, ЕК смета дека таа би можела да биде стожерна, во својство на медијаторка,⁸⁸⁹ но доколку целата оваа проблематика се набљудува на долг рок.⁸⁹⁰
9. *Лисабон*, под влијание на ставот на ЕП и на националните парламенти дека нивните контроли се многу слаби и им требаат суштински подобрувања,⁸⁹¹ ги

885 Следствено, тогашниот шеф на ЕВРОПРАВДА, Лопез да Мота, ваквата проактивност ја оценил како голем чекор напред кон покохерентна и поефикасна борба против прекуграничниот криминал, види подетално на интернет-страницата http://www.era.int/web/en/html/nodes_main/4_1649_459/4_2153_462/events_2008/5_1625_6358.htm

886 Чл. 85 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

887 Чл. 86 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ; Предлог-регулативата што ќе го доразработи генералното овластување на ЕВРОПРАВДА да покренува истраги заради зголемувања на сопствените степени/видови на ефикасности и можностите за вклучувања на ЕП и националните парламенти во евалуациите на активностите на ЕВРОПРАВДА, ЕК морала да го поднесе во текот на 2012 - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Delivering an Area of freedom, Security and Justice for Europe' Citizens, European Commission, Action Plan Implementing the Stockholm Programme, Brussels, 20.4.2010, sCOM(2010) 171 final, стр. 18, достапна е на интернет-страницата: http://www.ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2010_171_en.pdf

888 Чл. 69(D)(2) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

889 Green Paper on Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings, COM(2005) 696, final, 23.12.2005

890 Fletcher M., Loof R., Gilmore W.C., *EU Criminal Law and Justice*, Cheltenham, 2008, стр. 68.

891 Outline of COSAC's 11th Biannual Report on Procedures and Practices relevant to Parliamentary Scrutiny (to be approved by the COSAC Chairpersons' Meeting in Prague on 10th of February 2009), стр. 1, достапен е на интернет-страницата www.cosac.eu/en/meetings/Prague2009/presidents.pdf/outline.pdf

проширува парламентарните прерогативи во однос на ЕВРОПОЛ⁸⁹² и ЕВРОПРАВДА.⁸⁹³

10. Незанемарливи се и подложностите на ЕВРОПРАВДА на правосудната контрола од страна на ЕСП.

1.5. Лисабон и Канцеларијата на јавниот обвинител

1. *Лисабон* отвора можности за основања (со едногласно донесени одлуки – регулативи во/од Советот, по добиени согласности од ЕП) Канцеларија на европски обвинител, надлежна за гонења на сторителите на кривичните дела, дури и ако тие ги повредуваат само финансиските интереси на ЕУ.⁸⁹⁴ Во случаи кога едногласности во Советот не може да бидат постигнувани, групи од најмалку девет држави членки може да бараат нацрт-регулативите да бидат упатувани до ЕС. Во таквите случаи, постапките по нив пред Советот се суспендираат. Но, отсутствата на едногласности, според творците на *Лисабон*, не биле третирани како пречки за воспоставувања Канцеларија на јавен обвинител. Лисабон предвидува зајакнати соработки на најмалку девет држави членки, кои за тоа имале обврски да ги известуваат ЕП, Советот и ЕК.⁸⁹⁵
2. Надлежностите на Канцеларијата се планира да бидат составени од:
 - › можности за наредувања на националните органи за покренувања истраги;
 - › собирања докази за/против обвинетите;
 - › спроведувања и координирања на кривичните гонења;
 - › изведувања пред суд на сторителите на кривичните дела;
 - › донесувања одлуки во која/држава/кои држави мора се спроведуваат судските процедури.⁸⁹⁶
3. Начините (процедурите) на нивните практикувања мора да бидат уредени со релевантна регулатива на Советот и да бидат подложни на правосудни контроли од ЕСП.⁸⁹⁷
4. *Лисабон* остава можности за проширувања на надлежностите на Европскиот јавен обвинител и во однос на тешките облици на прекугранични дела, со едногласна одлука на ЕС.⁸⁹⁸

892 Чл. 88 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

893 Чл.85 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

894 Чл.86 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

895 Чл. 20(2) и 329(1) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

896 Чл. 69(E)(2) од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

897 Чл. 86 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

898 Чл. 86 од Договорот за реформирање на Договорот за ЕУ.

1.6. Лисабон и разликите меѓу ЕВРОПОЛ и Канцеларијата на јавниот обвинител

1. Врз основа на гореизложеното, сосема оправдано се наметнуваат потребите и од прецизирања на линиите на разграничувања на надлежностите на ЕВРОПРАВДА од оние на евентуално формираната Канцеларија и Обвинител на ЕУ. Особено што некои од прашањата се повеќе или помалку прецизно дефинирани, а некои дополнително треба/требало да бидат утврдени или прецизирани.
2. Ајде да тргнеме од она што е неспорно. Очигледно, ЕВРОПРАВДА веќе денес е дел од објективната стварност. Таа постои и функционира.
3. ЕВРОПРАВДА има меѓудржавен карактер, структурата ѝ е составена од политичари и службеници кои доаѓаат од државите членки и при вршењата на своите овластувања подлежат на правилата на националните правни поредоци. Поради овој факт, секогаш постојат можности врз нив да бидат извршени влијанија, притисоци од државите членки или, барем, да добиваат национални инструкции. Ваквите отворени можности ги доведуваат во прашање нејзините карактери (што би морале да му бидат иманентни) на независното правосудно тело на ЕУ.⁸⁹⁹ Сепак, извесен степен на независности секогаш остануваат, поради фактите што државите немаат толку изразени можности да влијаат врз Колегиумот/колеџот.
4. Материјалните надлежности на ЕВРОПРАВДА сочинуваат широк спектар на дела. Канцеларијата/обвинителот, пак, мора да функционираат само во една област – спроведувања истрага и тоа, само за еден вид дела што ги повредуваат финансиските интереси на ЕУ. Но, по овие две само, не само, туку со спроведувања истрага, во однос на само нејзините иницирања од страна на ЕВРОПРАВДА. И уште нешто, ЕВРОПРАВДА има овластувања да работи со податоци од (н)електронски природи.⁹⁰⁰ Такви овластувања би немала Канцеларијата/јавниот обвинител. За среќа, отворени се можностите за проширувања на материјалните надлежности на идната Канцеларија.

1.7. Лисабон и како би изгледала идната Канцеларија на јавниот обвинител

1. Суштинските цели на ЕВРОПРАВДА, пред сè, регулирани со нормите на *Лисабон* за поедноставувања и олеснувања на координациите меѓу надлежните национални органи што имаат строги територијални надлежности. Обрато, идната канцеларија на европскиот обвинител била замислена да биде како европско тело, бидејќи:

⁸⁹⁹ Elspeth G. - Geyer F., исто, стр. 47.

⁹⁰⁰ Council Decision of 28th February 2002, OJ, L 63, 06. 03. 2002; достапна е и на интернет-страницата: http://www.eurojust.europa.eu/official_documents?Eurojust_Decision/1_06320020306en000100013.pdf

- › би ја покривала територијата на ЕУ како единствено подрачје за собирања докази за кривични постапки – единствена европска област за истраги и за кривични гонења;⁹⁰¹
 - › би била подложна на правила и на постапки уредени со правото на ЕУ (назначувањата би ги вршел ЕС, со двотретински мнозинства, по предлози од ЕК и со одобренија од ЕП).⁹⁰²
- 2.** Со оглед на позитивните акти на примарното и на секундарното право, во врска со изгледите за тоа дали и како би изгледала Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител, биле разгледувани следниве неколку сценарија:
- › или ЕВРОПРАВДА да ја врши улогата на вистински европски обвинител или
 - › Канцеларијата на Јавниот обвинител да биде еманципирана како одделение/зајакната единица на ЕВРОПРАВДА во функции на подобрувања на меѓудржавните комплементарности и соработки или
 - › Канцеларијата на Јавниот обвинител, како посебно тело, да му се приклучи на колегиумот/колеџот на ЕВРОПРАВДА или
 - › Канцеларијата на Јавниот обвинител да ги надгледува работењата на ЕВРОПРАВДА.⁹⁰³
- 3.** Или, поинаку формулирани, за дискусија биле отворени следниве најмалку три дилеми:
- › дали да се оди на отворања на Канцеларијата на европскиот обвинител што би функционирала, покрај ЕВРОПРАВДА, онака како што таа била поставена по стапувањето на сила на ДЛ;
 - › дали да се воспостави европски обвинител што би бил интегриран во актуелната структура на ЕВРОПРАВДА или
 - › да продолжи понатамошната надградба на ЕВРОПРАВДА по цена на неинсталирање Канцеларија на европски обвинител.
- 4.** Очигледен бил и ставот дека, за која и да било варијанта да биде постигната потребна политичка согласност, Канцеларијата на европскиот јавен обвинител би морала да има прецизно место во постојната/веќе воспоставената и изградена институционална/организациска структура и, неизбежно, да функционира во најтесна соработка со ЕВРОПРАВДА.
- 5.** Сепак, како најреалистична се чинела варијантата за применувања на релевантните одредби содржани во Лисабон кои се однесуваат на ЕВРОПРАВДА. Тоа значи,

901 Green Paper, исто, стр.

902 Исто.

903 Детално за можностите на секоја од наведените варијанти Judicial Cooperation in the EU: the Role of Eurojust, Report with Evidence, Great Britain, HL Paper, Stationery Office, 138 London; Elspeth G.&Geyer F., исто, стр. 46 и понатаму.

на кус и среден рок, останува клучна улогата на ЕВРОПРАВДА како промотор на меѓудржавните доверби и олеснувач на кривичните гонења на територијата на ЕУ, заедно со соодветните тела/агенции за кои веќе стана збор. Останува можноста за нејзини снабдувања со истражувачки овластувања во функции на изградби единствен европски правосуден простор. Но, со оглед на тоа што вршењата такви овластувања од страна на ЕВРОПРАВДА подразбирале понатамошни трансфери на значителни национални надлежности од страна на државите членки, за што тие во моментот не се расположени, засега, сè останува на ниво на шанси чии, евентуални, реализации би течеле на долги патеки. Но, дека се неизбежни, тоа е потполно јасно, бидејќи тоа го бара/нив ги бараат континуираните глобализации на криминалот. Ефикасните сузбивања и превенирања на меѓународните криминали бараат квалитативно поинакви механизми и процедури од оние што претходно доминираат, не само на меѓународниот, туку дури и во ЕУ контекстот. Од оваа перспектива, има основи на постојната ЕВРОПРАВДА да се гледа како на Европски јавен обвинител во неговата ембрионална фаза.⁹⁰⁴

6. Всушност, како што тоа го констатира ЕВРОПРАВДА во еден од своите извештаи,⁹⁰⁵ таа постепено се подготвува за во моментите кога тоа ќе биде посакувано и потребно да прерасне во Европски јавен обвинител. Само, *exempli causa*, една од претходните подготовки беше и одлучувањето за тоа кое би било најдоброто место на гонења на/седиштето/централата/главната локација (јурисдикцијата на чија држава би требала/морала да ги гони) сторителите на конкретно кривично дело што ги поседуваат неопходните, веќе наведени елементи, во согласност со супстанцијалните надлежности на ЕВРОПРАВДА.⁹⁰⁶
7. Регулативата за основање на Канцеларијата на европскиот јавен обвинител/ European Public Prosecutor's Office (EPPO) беше усвоена не кусо време по стапувањето на сила на *Лисабон*, дури на 12.10.2017⁹⁰⁷ и стапи на сила на 20.11.2017. Надлежностите на ова независно и децентрализирано тело/на оваа единица на ЕУ се состојат од:
 - › истражувања;
 - › обвинувања/подигнувања обвиненија и
 - › доведувања до судски пресуди на следниве кривични дела против буџетот на ЕУ:
 - › кражбите на пари;
 - › корупциите и прекуграничните кражби на пари од ВАТ.

904 Fletcher M., Loof R., Gilmore M., исто, стр. 67 и понатаму.

905 EUROJUST Annual Report, 2004, стр. 19, и понатаму.

906 За оваа намена ЕВРОПРАВДА објави посебни, конкретни упатства во EUROJUST Annual Report 2003, Annex, стр. 61-66; EUROJUST Annual Report 2004, Annex IV, стр. 92-98.

907 Нејзината содржина е достапна на интернет-страницата: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>; види повеќе во текстот на Giovanna M., European Public Prosecutor: are the EU Member States Slowly Stifling an European Project...?, достапен на интернет-страницата: e-group-eu-cdn.amp.oject.org

Што се однесува до кражбите на буџетските средства на ЕУ и до подигнувањата на обвинителни акти против нив, тие се под надлежности исклучиво на националните власти. Надлежностите на секоја поодделна државна власт застануваат на сопствените меѓународни граници.

8. Структурата на Канцеларијата е составена од:

- › Главниот/шефот јавен обвинител со двајца заменици, надлежни за:
 - а)** раководења со Канцеларијата и за организирања на нејзините работења и
 - б)** воспоставувања и одржувања контакти со ЕУ, со нејзините држави членки и со трети страни;
- › Колеџот на прокураторите, по еден од секоја држава членка е надлежен за:
 - а)** донесувања одлуки за стратешки прашања заради постигнувања кохеренции;
 - б)** постигнувања консензуси во рамките на и помеѓу поодделните предмети;
 - в)** остварувања/достигнувања ефикасности во рамките на и меѓу поодделните случаи и
 - г)** усвојувања внатрешни правила на процедури/постапки;
- › постојаните совети составувани од по тројца члена:
 - а)** секој со по двајца члена, раководени со еден главен обвинител;
 - б)** еден е од замениците или од некој друг европски обвинител, надлежни за: мониторирања на и раководења со истражувањата и обвинувањата од страна на европски делегираните обвинители – за донесувања оперативни одлуки за поднесувања на поодделните случаи за одлучувања; откажувања случаи; применувања поедноставени постапки; доставувања случаи до национални власти; инструирања на европски делегираните обвинители да иницираат истражувања или практикувања на правото на евокација и
- › европските делегирани обвинители, најмногу по двајца од секоја држава членка, одговорни за истражувања, обвинувања и поднесувања случаи за судски одлучувања кои потпаѓаат под одговорностите на оваа категорија на обвинители.

9. Канцеларијата на европскиот јавен обвинител е веќе конституирана, но планот е да стане/би станала операбилна од крајот на 2020, со седиште во Луксембург. Ќе функционира како единствена/заедничка канцеларија на сите (во моментот се 22 држави кои учествуваат во неа) и ќе ги обединува европското и националните напори за принудни примени на правото на унифицирани, нежни, лесни, непроблематизирани и ефикасни начини, на две нивоа:

- › централното, ќе биде составено од Европскиот главен обвинител, од неговите 22 заменици, од кои 2 ќе бидат заменици на европските делегирани обвинители и од Административниот директор; ќе ги надгледува

- истражителите и обвинителите изведувани на националните нивоа;
- › додека, децентрализираното ниво ќе се состои од европските делегирани обвинители кои ќе бидат лоцирани во учесничките на државите членки на ЕУ.
- 10.** Правата на осомничените и на обвинетите ќе бидат гарантирани со комплетните заштитни европски и национални процесноправни норми и со оние содржани во Повелбата за човековите права на ЕУ, вклучително и правото на одбрани и правото на фер судења. Процесните акти на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител ќе бидат предмет на правосудни ревизии од страна на националните судови, додека ЕСП, преку постапките за прелиминарни одлучувања, на кои детално се осврнавме во рамките на поглавјето посветено на правото на ЕУ, поседува резидуални овластувања да обезбедува конзистентни примени на тоа право.
- 11.** Државите членки мора до 6.7.2019 да ја имаат транспонирано Директивата 1371/2017⁹⁰⁸ за борбата против кражбите на финансиските интереси на ЕУ, со која ќе го транспонираат европското кривично право во нивните национални права (популарната *ПИФ/PIF Директива*). Таа содржи одредби што ќе ги зголемат нивоата на заштити на буџетот на ЕУ преку хармонизирања на дефинициите, санкциите и ограничувачките периоди на кривичните повреди кои влијаат врз финансиските интереси на ЕУ. Не е само оваа Директива суштинскиот инструмент за хармонизирања на кривичните законодавства на државите членки релевантни за/поврзани со криминалите против буџетот на ЕУ, неопходни се и следниве кои ќе го овозможат оперативниот *start up* на Канцеларијава која ќе ги истражува, обвинува и принудно применува повредите во практиката преку:
- › ИТ-помошник на/во Канцеларијава – рокот беше до 8.9.2019 и
 - › административна помош на Канцеларијава – рокот беше до 12.9.2019, без да се заборава да се имаат во вид и:
 - › Регулативата на Советот 1939/2017 од 12.10.2017, која ја имплементира зајакнатата соработка за етаблирање на Канцеларијава;⁹⁰⁹
 - › Обраќањето на ЕК до медиумите поздравувајќи ја одлуката на 20 држави членки за основање на Канцеларијава од 8.6.2017;⁹¹⁰
 - › Прегледот на факти на ЕК поврзани со често поставуваните прашања за Канцеларијата од 8.6.2017;⁹¹¹

908 Текстот на Директивата е достапен на интернет-страницата: <https://ec.europa.eu/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial>

909 Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the EPPO; текстот на Регулативата е достапен на интернет-страницата: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>

910 Press release of the EC welcoming of 20 Member States to establish the EPPO, текстот е достапен на интернет-страницата: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_en.htm

911 Fact sheet of the EC concerning Frequently Asked Question on the EPPO, текстот е достапен на интернет-страницата: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1551_en.htm

- › Одлуката на ЕК од 1.8.2018, која го потврдува учеството на Хрватска во Канцеларијава;⁹¹²
- › Одлуката на ЕК од 7.8.2018, која го потврдува учеството на Малта во Канцеларијава;⁹¹³
- › Комуникацијата од ЕК до ЕП и до ЕС од 12.9.2018 за проширување на надлежностите на Канцеларијава врз прекуграничните терористички криминали;⁹¹⁴
- › Анексот кон Комуникацијата на ЕК со ЕП и со ЕС од 12.9.2018⁹¹⁵ и
- › Прегледот на факти на ЕК за состојбата на ЕУ во 2018 – повторно притиснатава Канцеларија за борби против терористичките криминали.⁹¹⁶

- 12.** Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител е/ќе биде ново тело, но, и како такво, ќе мора да соработува со дополнителните тела на кои веќе се осврнавме:
- › непосредно пред ова – ЕВРОЈУСТ и
 - › погоре, под потточка 3.1 – ЕВРОПОЛ,

Како и со Европската канцеларија против кражбите/European Anti-Fraud Office/OLAF;⁹¹⁷, надлежна да се занимава со:

- › истражувања на кражбите поврзани со/од буџетот на ЕУ;
- › корупциите;
- › сериозните неправилни раководења во рамките на институциите на ЕУ

912 Commission Decision confirming the participation of the Netherlands in the EPPO. текстот е достапен на интернет-страницата: <http://legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2018:195:TOC>

913 Commission Decision confirming the participation of Malta in the EPPO, текстот е достапен на интернет-страницата: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1103/oj>

914 Communication from the EP and the EC of 12 September 2018: an initiative to extend the competencies of the EPPO cross-border terrorist crimes, текстот е достапен на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu_2018-extend-public-prosecutors-office-community

915 Annex to the Communication from the Commission to the EP and the EC of 12 September 2018, текстот е достапен на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu_2018-extend-public-prosecutors-office-community

916 Fact Sheet of the European Commission from the State of the Union 2018 - A Reinforced EPPO to fight terroristic crimes, текстот е достапен на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu_2018-epo_en.pdf

917 Канцеларијава била формирана со Регулативата на Советот и на ЕП 1073/1999 (нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-context/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999R1073>) и со Регулативата на Советот и на ЕП 1074/1999 (нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-context/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999R1074>); новата Регулатива која ја покрива идентичната материја е 883/2013, на сила од 1.10.2013, го регулира, врз основа на претходното 14-годишно искуство/практика во карактеристичнава материја на Канцеларијава: обезбедувањето јасна статутарна основа која ја кодифицира претходната практика на оваа Канцеларија; зајакнувањето на резултатите од канцелариските истражувачки активности; воспоставувањето база за размени на инфо меѓу Канцеларијата и нејзините партнери; развивањето соработки меѓу Канцеларијава и другите тела кои се занимаваат со принудни примени на правото, како и со надлежните органи на трети држави; помагањето Канцеларијава да функционира многу пооперативно и многу поуспешно, поефикасно, со многу побројни и посилни заштити на права; нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-context/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999R883>

и развива антикражбена политика за ЕК (следствено, е дел од ЕК, но има оперативна независност); сево ова значи дека мисијата на Канцеларијава се состои од следниве функции поврзани со фондовите на ЕУ:

- › нивни детектирања;
- › нивни истражувања;
- › констатирања проблеми поврзани со нивни кражби и
- › стопирања на нивните кражбени употреби/користења.

13. Следниве планови ги карактеризираат нејзините активности/задачи:

- › работните програми на ЕК (прегледни, детални податоци за целокупната ЕК како институција на ЕУ и широките планови за тековната/претстојната година);⁹¹⁸
- › Стратешкиот план (стратегијата на соодветниот департамент за периодот 2016-2020);⁹¹⁹
- › Менаџерскиот план/Планот за менаџирањето (департаментските *излези/outputs*; активностите и ресурсите за тековнава година);⁹²⁰
- › Годишниот извештај за активностите/Извештајот за годишните активности (департаментските достигнувања/результатите и расположливите/вложените ресурси во текот на секоја претходна година).⁹²¹

14. Значи, за активностите на Канцеларијава е пресудна кражбата/се клучни крадењата/одземањата на европските финансии, било за сопствени/индивидуални/персонални интереси, било за предизвикувања/произведувања загуби кај други страни.⁹²² Сите сторени/случени нерегуларности се акти кои не се во согласност со правилата на правото на ЕУ и кои имаат потенцијално негативни влијанија врз финансиските интереси на ЕУ; меѓутоа, тие може да бидат резултати/последници од изворни, стварни, автентични грешки заеднички сторени/направени/извршени и од бенефицијари кои бараат фондови и од власти одговорни за вршења на плаќањата; значи, *кога нерегуларноста/противправноста/незаконитоста е направена/извршена намерно, тогаш таквата активност е кражба*.⁹²³ Значи, може да бидат предмети на негови

918 Види многу детално на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_en

919 Види го многу детално текстот на Стратешкиот план на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-european-anti-fraud-office_en

920 Види го многу детално текстот на Менаџерскиот план на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/info/publications/managment-plan-2019-european-anti-fraud-office_en

921 Види го многу детално текстот на Извештајот на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-european-anti-fraud-office_en

922 Чл. 1 од Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на европските заедници/Convention on the Protection of the European Communities Financial Interests од 26.7.1995; текстот на Конвенцијата е достапен на интернет-страницата: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F1127(03))

923 Чл. 1 од Регулацијата на Советот 2988/1995; нејзиниот текст е достапен на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995R2988&from=EN>

истражувања повикувања на/информирања за:

- › кражби или други противправности со потенцијални негативни влијанија врз фондовите на ЕУ, без разлика какви видови давачки/средства на институциите се;
- › како и добиени инфа за сериозни противправни однесувања на службеници во институциите и телата на ЕУ.

Не може да бидат предмети на негови истражувања повикувања на/информирања за:

- › кражби без финансиски влијанија врз фондовите на ЕУ; информации за ваквите видови кражби би морало да бидат доставувани до надлежните национални полициски органи;
- › корупциите кои не ги опфаќаат службениците во институциите и телата на ЕУ, исто така, мора да бидат доставувани до надлежните национални служби;
- › кражбеновидните користења на ЕУ логоата или на имињата на ЕУ институциите.

15. Доставувањата на информации до оваа Канцеларија може и мора да ги врши секоја личност која ги поседува:

- › сосема анонимно;
- › без никакви формалности;
- › само со што е можно поголеми прецизности и во што е можно поголеми количества;
- › вклучително и документи;
- › на кој било од 24 јазици.

Службениците/вработените во институциите и телата на ЕУ мора/имаат правни обврски за таквите ситуации да ги информираат:

- › или колегите/ковработените во ЕУ институциите и телата или до
- › Канцеларијата преку е-пошта.

2. Усвојувањето на *acquis communautaire* (Поглавјето на правдата слободата и безбедноста во македонското законодавство)

2.1. Правото на Европската Унија и политичката унија

1. Процесите на заокружувања на ЕУ како политичка унија течеле преку продлабочувања на интегративните процеси меѓу државите членки (на пример, и во областите на науките, на културите, на образованијата итн.),⁹²⁴ но и, особено, како/преку нивните проширувања, односно протегања и во сферите на ЗНБОП и на ПВР/ПСБ.⁹²⁵ Она што врз основа на *Мастрихт* функционираше биле Вториот и Третиот столб, всушност, биле постаментите на толку посакуваната ЕУ и како политичка, не исклучиво/само како економска конструкција.

2. Од аспект на правото на ЕУ, следниве поглавја ѝ припаѓаат на политичката унија:

- › Поглавјето 23 (правосудствата и фундаменталните права);
- › Поглавјето 24 (правдите, слободите и безбедностите) и
- › Поглавјето 31 (ЗНБОП, за кои стана збор во претходното поглавје).

Нормативните основи на поглавјата 23 и 24,⁹²⁶ од една страна, во суштина биле истоветни со формално-правните рамки на СЕ.⁹²⁷ Но, од друга страна, никако не смеат да бидат занемарувани нивните директни поврзаности со делот од примарното право на ЕУ кое ги дефинираше фундаменталните вредности на ЕУ, меѓу другите:

- › човековите достоинства;
- › слободите;
- › демократиите;
- › еднаквостите;
- › владеењата на правата;
- › почитувањето на човековите и на правата на припадниците на малцинствата;
- › плурализмите;
- › рамноправностите/недискриминациите;

924 Види повеќе кај Moussis N., *Access to European Union: Law, Economics, Policies*, European Study Service, 1999, стр. 184 и понатаму.

925 Види повеќе кај Leonard D., *Guide to the European Union*, St. Edmundsbury Press, Bury St. Edmund, 2003, стр. 213

926 Види повеќе кај Петрушевска Т.,&Огњаноска Л., *Поглавјата 23 и 24 од Acquis Communautaire во контекст на политиката на условувања заради интегрирање во ЕУ: теоретскиот и политичкиот контекст*, Годишник на Правниот факултет Јустинијан Први по повод четириесет години од основањето на студиите по новинарство, Скопје, 2018, стр.1-25.

927 Види детално на интернет-страницата: <http://www.coe.int/DefaultEN.asp>

- › толеранциите;
- › правдите;
- › солидарностите;
- › половите еднаквости итн.⁹²⁸

3. Погледнати низ призмите на комплексните процеси на усвојувања на Правото на ЕУ во националните правни поредоци, фактите изложени во точката што непосредно ѝ претходи на оваа ја наметнувале потребата од паралелни одвивања на три, заемно надополнувачки и меѓусебно зависни процеси што би морале да се одвиваат во државите кои биле во или се стремеле кон членства во ЕУ:
- › усогласувањата со правно задолжителните рамки и со меките права на меѓународните организации од универзалните и/или од регионалните типови;⁹²⁹
 - › усвојувањата на *acquis communautaire* на ЕУ⁹³⁰ во националните правни поредоци и
 - › првите два рedefинирања/реформирања/ремоделирања на надлежните национални институции.

2.2. Усвојувањето на Поглавјето 23 од *acquis communautaire*

1. Следствено, процесите на усвојувања на Поглавјето 23 од *acquis communautaire* на ЕУ во секој индивидуален национален контекст, во основа, се сведуваат на актуелните задоволителни степени на исполнувања на политичките Копенхагенски критериуми⁹³¹, кои, пред сè, и над сè подразбираат зрелости на демократските институции. Ако пред *Лисабон* уставно-правните основи на ова поглавје, фундирано врз судските практики и мекото право, биле проблематични, по актот на вградувањата на Повелбата за основните слободи и права во *Лисабон*, тоа станало неспорно. Имено, сè до меѓувладината конференција во Ница во 2000, во заедниците/ЕУ не бил усвоен посебен акт што би ги гарантирал основните слободи и права⁹³² на сите личности и на сите граѓани.

928 Чл. 2 од Консолидираната верзија на Договорот за ЕУ.

929 Прецизен преглед кај Петрушевска Т., *Остварувањата на правата на употребите на јазиците на заедниците во комуникациите со органите на државните власти во РМ: усогласеностите со Рамковната конвенција за заштитите на националните малцинства и со Европската повелба за регионалните и за малцинските јазици*, Заеднички вредности, Скопје, 2006, стр. 10 и понатаму.

930 Повеќе за изразот кај Тасковска Д., Сонцето (о)станува звезда: Македонија и ЕУ, Правен факултет Јустинијан Први - Скопје, Скопје, 2004, стр. 173 и понатаму.

931 Ристова-Астеруд К., *(Општите) критериуми за пристапување во членство во ЕУ, во зборникот Евроинтеграција на правниот, политичкиот и општествениот систем на РМ*, Правен факултет Јустинијан Први - Скопје, Скопје, 2002, стр. 95 и понатаму; Тасковска Д., *Политичките услови за членство во ЕУ, во зборникот Евроинтеграцијата: идеите, состојбите и реализациите*, Правен факултет Јустинијан Први - Скопје, Скопје, 2002.

932 Текстот на Повелбата е достапен на интернет-страницата: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0403:EN:PDF>; повеќе за фундаменталните права во ЕУ види на интернет-страницата: http://ec.europa.eu/justice/policies/rights/policies_rights_intro_en.htm

2. Практиката на ЕСП (што, патем, се карактеризирала како состојба на туркања и на влечења) на гарантирањата и почитувањата на човековите слободи и права ги дефинирала како основни принципи на Правото на ЕУ,⁹³³ повикувајќи се на релевантните одредби од уставите на државите членки. Прв пат на јунскиот ЕС одржан 1999 во Келн,⁹³⁴ започнала работа врз посебниот документ за основните права, што како декларација без правно задолжителна сила под наслов Повелба за основните права била потпишана во Ница, на декемврискиот ЕС во 2000.⁹³⁵ Иако правно необврзувачка, Повелбата била замислена и подготвувана како квалитативни скокови во соодветните области, бидејќи постоеле желби, амбиции и интереси на водења кон многу потемелните федерализации на ЕУ. Се разбира, залагањата на европското лидерство (и на европските лидери) за понатамошните реформирања на ЕУ не ги исклучувале можностите Повелбата да добие уставно-правна сила. Нешто подоцна, тоа и се случило. Повелбата била вградена/интегрирана во текстот на Договорот за Уставот на Европа,⁹³⁶ со цел да има несомнени интеграциски дејства, односно да ги зголемува и политичките тежини и легитимитетите, но и идентитетите и идентификациите на ЕУ. На 12.12.2007, еден ден пред потпишувањата на *Лисабон*, претседателите на ЕП, ЕК и на Советот ја потпишале и свечената Декларација за обзnanувањата на ревидираната верзија на Повелбата за основните права, што заедно со официјалните објаснувања била објавена во Службеното гласило на ЕУ.⁹³⁷
3. За разлика од Договорот за Уставот на Европа, Повелбата за фундаменталните права на ЕУ не била во потполност внесена во *Лисабон*. Била применета поинаквата техника – дефинирањата на правната природа на ревидираната Повелба како акт со идентичната правна сила како и со сите други договори за ЕУ. Со тоа, била отворена можноста за признавањата и толкувањата на правата од Повелбата и на новите/поинаквите начини. Така, *Лисабон* ја вградил Повелбата за основните права на ЕУ во структурата на Уставната повелба на ЕУ. Повелбата за основните права на ЕУ ги гарантира:
 - › правата и слободите идентични со оние содржани во ЕКЧП,⁹³⁸ во контекстот на организацијата СЕ, не во рамките на европските заедници; во однос на нив, *Лисабон* предвидува дека нивните значења и широчини

933 Види детално за општите принципи на правото на ЕУ кај Георгиевски С., *Вовед во Правото на ЕУ*, Универзитет Св. Кирил и Методиј - Скопје, Скопје, 2010, стр. 195 и понатаму.

934 Види ги поопширно заклучоците на Келнскиот ЕС од 3-4.6.1999 на интернет-страницата: www.europarl.europa.eu/summits/kol1_en.htm

935 Види поопширно на интернет-страницата: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/index_en.htm

936 Официјалниот текст на Договорот види го на интернет-страницата: http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm;

937 ОЈ С 83/389, 2010/С 83/02.

938 Била потпишана на 4.11.1950 во Рим, стапила на сила на 3.9.1953; опширно за загарантираните права и слободи види van Dijk P. - van Hoof G.J.H., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer - Boston, 1990.

- се идентични со оние развиени во јуриспруденцијата на Европскиот суд за основните слободи и права⁹³⁹ (правосудната институција што функционира во рамките на Советот на Европа, не во рамките на ЕУ, со седиште во Стразбур, пред која индивидуите може да ги тужат државите поради повредите на нивните права, загарантирани со ЕКЧП) и
- › правата и слободите веќе признати во/со рамките на правото на ЕУ.
4. Но, Повелбата не создава нови фундаментални права за националните правни поредоци со генералните примени; таа е релевантна само тогаш кога Правото на ЕУ се применува во националните правни поредоци; се применува и во поглед на активностите на институциите на ЕУ, а во интерес на нејзините граѓани; следствено, отворени се можностите за директните повикувања на правата загарантирани со Повелбите пред судовите на ЕУ чии седишта се во Луксембург;⁹⁴⁰ сите членки на ЕУ мораат да ги почитуваат правата предвидени со/во Повелбата при примените на правото на ЕУ; меѓутоа, со Протоколот број 30 кон Договорот за ЕУ, РП и Обединетото Кралство ги исклучиле нивните правни дејства (важења) кон нив (опт-оут), а РЧ добила уверувања дека Повелбата нема да биде применувана ретроактивно.
5. Инаку, *Лисабон* предвидува пристапувања на новиот субјект на Меѓународното право – ЕУ, кон ЕКЧП; ваквите решенија овозможуваат ЕУ и нејзините институции да бидат повикувани на одговорности поради нејзини повреди пред Судот во Стразбур; и обратно, да може да постојат директни повикувања на правата од ЕКЧП пред европските судови во Луксембург; генерално, по пристапувањата на ЕУ кон ЕКЧП, целокупните права на ЕУ ќе мора да бидат толкувани од аспект на Конвенцијата, а не, како досега, нејзините слободи и права да бидат третирани како општите принципи на Правото на ЕУ; сево ова, без какви било доведувања во прашања на надлежностите на ЕУ, на нејзините карактеристики, како и на спецификите на правото на ЕУ.
6. Што се однесува до инструментите на Поглавјето 23, тие не се ниту бројни, ниту разновидни, односно релевантната нормативна рамка по обемот воопшто не е екстензивна. Дури, од правно-техничко гледиште, не е ниту премногу компликувана за транспонирања на внатрешен план. Со други зборови, дваесетитројката спаѓа во групата поглавја што важат за релативно лесни.

939 Повеќе на интернет-страницата: <http://www.echr.coe.int.echr>

940 Повеќе за овие правосудни институции види кај Георгиевски С., исто, стр. 241 и понатаму; за промените што кај овие институции ги внесе *Лисабон* види и кај Петрушевска Т., *Договорот од Лисабон – Договор за реформирање на Договорот за основање на ЕЕЗ /ЕЗ и Договорот за основање на ЕУ*, Зборник во чест на Ѓорѓе Марјановиќ, Правен факултет *Јустинијан Први* - Скопје, Скопје, 2012.

2.3. Усвојувањето на Поглавјето 24 од *acquis communautaire*

1. Процесите на усвојувања на Поглавјето 24 во националните правни системи, во основа, се сведуваат на стекнувања доверби кај државите членки на ЕУ дека не само што консеквентно и конзистентно го транспонираат и имплементираат законодавството на Унијата на домашните терен, туку и дека се расположени и подготвени максимално лојално и солидарно да соработуваат.
2. За разлика од правните инструменти на Поглавјето 23, оние на Поглавјето 24 се бројни и вариететни (всушност, и двете им припаѓаа на некогашните Прв/а и Трет/а столб/гранка), како акти на Правото на ЕУ. Изложениве факти се должат на постојано растечките правни рамки на ЕУ што регулираат широки спектри на прашања:
 - › граничните контроли;
 - › надворешните миграции;
 - › азилите;
 - › полициските соработки;
 - › борбите против организираните криминали;
 - › борбите против тероризмите;
 - › соработките во справувањата со трговиите со дроги;
 - › царинските соработки;
 - › судските соработки во кривичните предмети и
 - › судските соработки во граѓанските предмети.

Но, не смеат да се забораваат ниту меѓународно-правните акти, меѓународните конвенции од најразличните области во однос на кои ЕК им препорачува на државите членки на ЕУ пристапувања кон нив.⁹⁴¹

3. Процесите на усвојувања на Поглавјето 24 во Правото на ЕУ во националните правни поредоци, генерално, ги подразбираат:
 - › прво, нераскинливите поврзаности со процесите на усвојувања на Поглавјето 23;
 - › второ, постепените воспоставувања облици на соработки меѓу националните агенции, со посебните овластувања чии статуси во конкретните политички системи првенствено ги детерминираат демократските принципи и
 - › трето, степенастите основања нови агенции на наднационалните/ европските нивоа.
4. Процесите на усвојувањата на Поглавјето 24 од *acquis* во ЕУ во правото на нашава држава, покрај наведените детали во претходната точка, дополнително ги подразбираат и имплементациите на Рамковниот договор на попрецизно,

941 Види повеќе на интернет-страницата: <https://eur-lex.europa.eu>

исполнувањата на обврските првенствено поврзани со:

- › процесите на децентрализациите и
- › принципот на правичните застапености.

Очигледно, усвојувањата на Поглавјето ПСБ во правото на ЕУ во правниот поредок на нашата држава стана приоритет по окончувањето на Конфликтот од 2001,⁹⁴² односно склучувањето на Охридскиот договор.

5. Процесите на усвојувањата на ова Поглавје не беа првенствено водени од правото на ЕУ во материјална смисла. Овој факт може да се разбере во светлината на следниов – имено, за усвојувањата на *acquis* на ЕУ во оваа област потребни се интегрирани административни капацитети.⁹⁴³ Следствено, реформите на институциите со соодветните овластувања во релевантните области, заради постигнувања на неопходните стандарди кои доминираат со процесите на транспонирања на нормите од Поглавјето 24. Пред сè на полицијата, бидејќи нејзината организација како професионална, сигурна и ефикасна е клучна за целиот процес.

2.4. Претходните аналитички извештаи за напредокот на нашата држава

1. Во однос на миграциите,⁹⁴⁴ оцените во Аналитичкиот извештај на ЕК, во функција на мислењата/размислувањата за барањата за членство во ЕУ, биле мошне скромни – постоеле законодавни рамки што се однесувале на дозволите за престоите, поврзувањата на семејствата и долгорочните престои.⁹⁴⁵ Но, заради комплетни усогласувања на националното законодавство во оваа област со онаа на ЕУ, ЕК во истиот Извештај било нагласено дека било потребно ново законодавство за движењата и за престоите на странците.⁹⁴⁶ Усвојувањето на Законот за странците, во 2006,⁹⁴⁷ значело транспонирања на клучните делови од релевантното Шенгенско *acquis* (само како напомена, во однос на новите држави членки на ЕУ, значајните делови од оваа *acquis* се спроведувале врз основа на посебните одлуки што Советот на ЕУ ги усвојувал по датумите на нивните пристапувања кон ЕУ) и соодветно, остварените

942 Види повеќе за Конфликтот во РМ во 2001 кај Арсовски М., Кузев С., Дамјановски Р., *Војната во Македонија во 2001*, Матица македонска, Скопје, 2006.

943 Така и Analytical Report for the Opinion on the Application from the Republic of Macedonia for EU Membership, Commission of the European Communities, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1425, {COM (2005) 562 final}, стр.142.

944 Види повеќе за Конфликтот во РМ во 2001 кај Арсовски М., Кузев С., Дамјановски Р., *Војната во Македонија во 2001*, Матица македонска, Скопје, 2006.

945 Така и Analytical Report for the Opinion on the Application from the Republic of Macedonia for EU Membership, Commission of the European Communities, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1425, {COM (2005) 562 final}, стр.142.

946 Види повеќе за миграциските политики на ЕУ, но и на РМ, на нејзиниот пат кон ЕУ кај Филиповски З., *Перспективите на миграциските политики на РМ во контекстот на нејзиното зачленување во ЕУ*, докторска дисертација, Правен факултет Јустинијан Први - Скопје, Скопје, 2010.

947 Законот за странците, *Службен весник на РМ*, бр. 35/06.

напредоци биле констатирани во Извештајот на ЕК за прогресите во 2006,⁹⁴⁸ но без егзалтираните комплименти на тој план. Заради споредбите меѓу Извештајот за нашава држава добиен непосредно по стапувањето на сила на *Лисабон* во 2010, оцената на ЕК прво била дека бил остварен само определен напредок во областа на миграциите.⁹⁴⁹ Внимателните читања наведувале на заклучокот дека ваквата оценка била дадена/изнесена поради тоа што:

- › Стратегијата за интеграциите на бегалците и на странците не била применувана во целост;
- › Министерството за труд и социјална политика и понатаму немало доволно човечки и финансиски ресурси и
- › централната база на податоци за странците сè уште не била во развој.⁹⁵⁰

2. Проблематиките на азилите во контекстите на нашата држава особено по Косовската војна од 1999, односно по внатрешниот Конфликт од 2001, за ЕУ беа еден од најзначајните приоритети. Очигледно, ваквите давања приоритети приоретизирања воделе кон видливи резултати. На пример, уште пред потпишувањата и стапувањата на сила на *Лисабон*, во Аналитичкиот извештај од 2005 ЕК го поздравила донесувањето на Законот за азил и привремената заштита од 2003,⁹⁵¹ затоа што бил во најголемиот дел во согласност со стандардите на ЕУ, како и со релевантните акти на Меѓународното право, но со сериозни забелешки за потребите од:

- › усвојувања соодветни подзаконски акти заради негови правилни спроведувања;
- › понатамошни приспособувања на законодавството со цели постигнувања целосни усогласености со критериумите и со механизмите за определувања одговорни држави членки;
- › подобри подготвувања заради справувања со евентуалните нови приливи бегалци во нашата држава;
- › подобрувања на процедурите на постапувањата со бегалците и со барателите на азилите;
- › дополнителни обуки на администрациите во врските со случаите на барањата на азилите;⁹⁵²
- › воспоставувања национална база на податоците поврзани со азилите.

3. Всушност, проблематиките на азилите биле едни од оние во кои целосните усвојувања на европското законодавство се одлагале, со што се поместувале за

948 Детално во The Republic of Macedonia Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 8 November 2006, SEC (2006) 1387, {COM (2006) 649}.

949 The Republic of Macedonia Progress Report, Commission Staff Working Document, Commission of the European Communities, Brussels, 9 November 2010, SEC (2010) 1332, {COM (2010) 660}.

950 Исто.

951 Законот за азилите и за привремените заштита, *Службен весник на РМ*, бр. 49/03.

952 Исто.

во иднините/во подоцнежни временски точки, а настапувањата на политичките и на финансиските обврски кон лицата од Косово биле под нејзините привремени заштити продолжувани.⁹⁵³ Впрочем, дел од ваквите, градуелни, постепени усвојувања на релевантните *acquis* во областите за кои станувало збор биле и акцентите на ЕК во Извештајот од 2009 (од пред стапувањето на сила на *Лисабон*), врз потребите од правни регулирања на можностите за покренувања суштински материјални расправи на вторите инстанци (пред Управниот суд), во врски со барањата на азилите, се разбира, во согласности со правилата на релевантните *acquis*.⁹⁵⁴ Додека, во Извештајот од 2010 биле констатирани постигнати добри напредоци во областа на азилите,⁹⁵⁵ најмногу поради:

- › заокружувањата на премините од хуманитарните кон супсидијарните заштити;
- › стапувањата на сили на обврските на државите за обезбедувања на месечните финансиски видови помош на лицата на кои им се признавале статусите на бегалци, односно на лицата под супсидијарните заштити и
- › задоволителните услови во прифатните центри во Визбегово.

4. Но, оцените сè уште не биле одлични поради тоа што биле потребни дополнителни напори во правците на јакнења на административните капацитети на Одделението за азилите во МВР и за овозможувањата на:

- › пристапите кон информациите за водењата на одделните видови правосудни постапки;
- › учествувањата во второстепените постапки пред Управниот суд;
- › пристапите кон образованијата;
- › пристапите кон здравствените заштити и
- › навремените добивања на неизбежната финансиска помош.⁹⁵⁶

5. Според ЕК, во 2010 бил постигнат добар напредок и во визната политика.⁹⁵⁷ За волја на вистината, веќе во Аналитичкиот извештај од 2006 биле констатирани значајни резултати⁹⁵⁸ во оваа област. Всушност, уште во 2003, во рамките на институционалната структура на ССА,⁹⁵⁹ во Поткомитетот за ПВР, државава

953 Така и Ристевска Јорданова М., *Транспонирањето на *acquis communautaire* на ЕУ во Правото на РМ: нормативистичка перспектива*, докторска дисертација, Правен факултет Јустинијан Први - Скопје, Скопје, 2010, стр. 319.

954 Детално во The Republic of Macedonia Progress Report, Commission Staff Working Document, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, Commission of the European Communities, Brussels, 14 October 2009, достапен на интернет-страницата: SEC (2009) 1335, {COM (2009) 533}.

955 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

956 Исто.

957 Исто.

958 Исто.

959 Повеќе за институционалната структура за управувања со процесот на зачленување на РМ во ЕУ, › односно за институционалната инфраструктура за усвојувања на Правото на ЕУ во Правото на РМ види кај Петрушевска Т., *Усвојување на *acquis communautaire* ЗНБОП на ЕУ во Правото на РМ*, Зборник

поставила барања за патокази кон визните либерализации, за преку нив да бидат валоризирани остварувањата на приоритетите поврзани со ПСБ, поради што и визните либерализации⁹⁶⁰ морало да се одвиваат во тековите на пристапните процеси. Впрочем, по исполнувањето на барањата на Патоказите за визните либерализации, во декември 2009, во однос на државјаните на нашата држава започнале да функционираат безвизните режими на Шенген-зоната/кон и на ЕУ. Веднаш по тоа добрата оценка за визната политика на земјата првенствено се темелела врз:

- › итните преземени мерки од страна на надлежните институции и на јасните пораки до јавноста во врска со правно незаснованите барања азили од страните на македонските државјани во некои од државите членки на ЕУ;
- › целосните функционалности на националниот визен систем и
- › непречените функционирачки процеси на издавањата на биометриските патни исправи.⁹⁶¹

Дополнително, ЕК ја изнела и следнава многу добра оценка – доста напредната фаза за одржувања на безвизниот режим со соседите во интерес на регионалните пристапи.⁹⁶²

Но, ЕК ги потенцирала и:

- › отсуствата на целосните усогласености на законодавството со позитивните и негативните листи за влегувања во ЕУ и
 - › потребите од натамошни информирања на граѓаните за правата и за обврските што произлегувале од безвизниот режим.⁹⁶³
- 6.** Заедно со проблематиките на азилите, по 2001 ЕУ ги приоритизирала и преземањата на управувањата на границите од страните/надлежностите на полициите, кои барале институционални приспособувања кон стандардите на интегрираните (по)гранични управувања. Всушност, ЕК веќе во Извештајот од 2006 го констатирала усвојувањето на релевантниот шенгенски *acquis* во Законот за надзор над државната граница од 2006.⁹⁶⁴ Сосема била разбирлива добрата оценка на ЕК и во 2010, за подготовките на интегрираните гранични управувања и на почитувањата/примените на Шенген-зоната. Односно функционирањата како дел од таквата зона. Но, во 2010 сè уште Извештајот не испуштил да ги констатира и следниве факти дека: остануваат и понатамошните обврски – работења на следниве предизвици читај! на следниве проблеми:
- › формирања на централна база на податоците за оригиналните и за фалсификуваните документи;

во чест на Наум Гризо, Правен факултет *Јустинијан Први* - Скопје, Скопје, 2010.

960 Види на интернет-страницата: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=353>

961 Станува збор за Белгија на почетокот на 2010 година.

962 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

963 Исто.

964 Законот за надзорот над државните граница, *Службен весник на РМ*, бр. 71/06.

- › создавања на централните бази на податоците за обрасците на релевантните документи;
 - › овозможувања на пристапите на пограничните полициски станици до базата на податоци на МВР и
 - › снабдувања на пограничните полиции со технички опреми и со буџетски средства.⁹⁶⁵
7. Оцените на ЕК за соработките во граѓанските и во кривичните предмети во сите извештаи, до оној за напредокот во 2009, биле изразито критички. Првиот сериозен комплимент ЕК го упатила поради потпишувањето на Договорот за соработка со ЕВРОПРАВДА (кој, патем стапил на сила на 23.6.2010) и на серијата други меѓународни конвенции, релевантни за овие области. За среќа, во 2010 ЕК констатирала дека во оваа област државава била во умерено напредната фаза.⁹⁶⁶
8. Подрачјата на полициските соработки и на борбите против организираните криминали подразбираат целосни надлежности на државите членки чии овластени органи функционираше врз компарабилните принципи и клучните стандарди. Усвојувањата на *acquis* на ЕУ што ја уредувале оваа материја во нашата држава, меѓу другото, биле утврдени како приоритети и поради фактите дека оваа држава во еден момент била важна делница на маршрутите за трговиите со луѓе и со криумчарења со оружја, дроги и со украдени автомобили кон Западна Европа. Процесите биле водени од сеопфатните реформи на полициските служби и од МВР, и покрај тоа што нивните општи задачи, организации и овластувања, во основа, кореспондирале со оние на полициските сервиси во државите членки на ЕУ. 9. Во функциите на имплементациите на Националната стратегија за реформирањата на полицијата во 2004 бил донесен и Законот за полицијата,⁹⁶⁷ како и повеќето измени и дополнувања на Законот за внатрешните работи.⁹⁶⁸ Извештајот од 2010 констатирал дополнителни напредоци во реформата на полицијата⁹⁶⁹ поради тоа што бил усвоен поголемиот дел од потребното законодавство, како и на работните групи за следењата на спроведувањата на законите. И понатаму, подобрена била и меѓународната полициска соработка преку:
- › потпишувања на договорите за воспоставувања на регионалните центри на Западен Балкан за унапредувања на соработките во борбите против организираните криминали со РАЛ РБиХ, РХ, РЦГ и РСр;
 - › формирање на меѓународните центри за координирања на спроведувањата

965 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто, {COM (2010) 660},

966 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто, {COM (2010) 660}

967 Законот за полицијата, *Службен весник* бр. 11/06; 1,6/09.

968 Законот за внатрешните работи, *Службен весник на РМ*, бр. 92/09. Измените и дополнувањата на овој Закон види ги во *Службен весник на РМ*, бр.11/09; 35/10.

969 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто, {COM (2010) 660}.

- на законите од оваа област и
- › имплементација на Вториот протокол за заемните видови помош во кривичните материи⁹⁷⁰ (кон ЕКЧП).⁹⁷¹
- 9.** Во однос на подготовките на плановите на борбите против организираните криминали, ЕК оценила дека тие севкупно, доста биле напреднати⁹⁷² поради:
- › стапувањата на сила на измените на Кривичниот законик (кој предвидувал нови видови кривични дела, поврзани со кривично-правните одговорности на правните лица; ги зголемувал нивоата на казните за определени поведенија на криминалните групи – компјутерските криминали; корупциите; детските порнографии; трговиите со луѓе; тероризмите итн.; предвидувале и конфискации за дела на организирани криминали – перењата пари и тероризмите и дозволувањата примени на посебните истражни мерки);
 - › активирањата на програмите за заштитите на сведоците, по транспонирањата на секундарното законодавство на ЕУ во Законот за заштита на сведоците; во Кривичниот законик и во Законот за кривичните постапки;⁹⁷³
 - › значителните зголемувања на опсезите и на квалитетите на спроведуваните анализи од одделенијата за крим-разузнавањата и крим-анализите во рамките на МВР;
 - › преземањата на дополнителните чекори за опремувања со персонал и со опрема на секторите за посебните истражни мерки на Одделот за организирани криминали;
 - › усвојувањата на измените и на дополнувањата на Законот за електронските комуникации⁹⁷⁴ (по претходните, во 2005, промени на Уставот на нашата држава биле внесени и техничките одредби за спроведувања на обврските на операторите во поглед на налозите за прислушувањата) и
 - › спроведувањата на Законот за прислушувањата.⁹⁷⁵
- 10.** Сепак, останале предизвиците на:
- › дополнителните обуки на посредниците, на обвинителите и на судиите за измените што ги внел Кривичниот законик;
 - › воспоставувањата на конзистентни судски практики во однос на концептите на организираните криминали;

970 Види повеќе на интернет-страницата: <http://www.echr.coe.int.echr>

971 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

972 Исто.

973 Исто.

974 Законот за измените и дополнувањата на Законот за електронските комуникации, *Службен весник на РМ*, бр. 13/05; 14/07; 55/07; 98/08&83/10.

975 Законот за прислушувањата (следењата на комуникациите), *Службен весник на РМ*, бр. 121/06; 110/08&4/09 (пречистениот текст).

- › ревидирањата на улогите на министерот за внатрешни работи во постапките за спроведувања на налозите за прислушувањата кои не биле во согласност со стандардите на ЕУ;
 - › зајакнувањата на административните капацитети во одделните специјализирани единици на Одделението за организирани криминали во МВР;
 - › зајакнувањата на надворешните контроли врз МНР;
 - › потпишувањата на Договорот за изведувањата на соработките со ЕВРОПОЛ;
 - › снабдувањата на Одделението за заштити на сведоците со простории и со опрема;
 - › конечните почетоци на целосните и успешните функционирања на националната база на податоци за крим-разузнавања;
 - › основањата на националниот центар за координациите на борбите против организирани криминали;
 - › спроведувањата на посебните истражни мерки предвидени со измените на Кривичниот законик од страна на царинската управа и на финансиската полиција и
 - › подигнувањата на задоволителни нивоа на мерките за обезбедувања надоместоци на жртвите на организирани криминали.⁹⁷⁶
- 11.** Базичните *acquis* на ЕУ од областа на борбите против трговиите со луѓето биле транспонирани во Кривичниот законик. Политиката на владата во оваа област била дефинирана во Националната стратегија за борбите против трговиите со луѓето и со нелегалните миграции, во пакетите со Акцискиот план на обезбедените буџетски средства за периодот 2009-2012 и со Акцискиот план за борбите против нелегалните трговии со деца за истиот период. Како предизвици за претстојните периоди ЕК ги дефинирала:
- › откривањата на случаите на експлоатациите на трудовите и заради тоа;
 - › дополнителните обучувања на релевантните фактори (трудовете инспектори, обвинителите, судиите итн.);
 - › засилените заштити на жртвите на трговии со луѓе и
 - › олеснувањата на нивните интегрирања во општеството.⁹⁷⁷
- 12.** Основните акти на ЕУ за превенирања и справувања со тероризмите веќе биле транспонирани во законодавството на нашата држава. Во претходните два извештаја, ЕК констатирала во големи мери усогласености со *acquis* во оваа област.⁹⁷⁸ Оцената за 2010 година гласела: забележани се добри напредоци во борбите против тероризмите⁹⁷⁹ поради:

976 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

977 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

978 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2008) 674}; {COM (2009) 533}.

979 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

- › проширувањата на дефиницијата на поимот тероризам;
 - › предвидувањата нови видови кривични дела поврзани со оваа област, врз основа на Конвенцијата на Советот на Европа за спречувања на тероризмите⁹⁸⁰ и на Рамковната одлука на Советот на ЕУ за борбите против тероризмите,⁹⁸¹
 - › прецизирањата на надлежностите на службите за безбедностите и за контраразузнавањата во Законот за внатрешните работи;
 - › изменувањата и дополнувањата⁹⁸² на Законот за спречувања на перењата пари и на финансирањата на тероризмите.⁹⁸³
- 13.** ЕК констатирала и дека државава ги имала спроведено најголемиот дел од структурните и законските реформи за борбите против перењето пари.⁹⁸⁴ Единицата за финансиски разузнавања била примена во ЕГМОНТ-групата,⁹⁸⁵ во јуни 2004. Генералните оценки за подготовките во областите на перењето пари биле спроведени во 2010 на следниов начин: значителни напреднати/напредувања. Главните забелешки се однесувале на отсуствата на севкупните статистики за целокупната област.⁹⁸⁶
- 14.** Но, од друга страна, ЕК констатирала само ограничени напредоци во борбите против фалсификувањата на еврата и против слабите истражувачки капацитети.⁹⁸⁷
- 15.** За жал, и во 2010 нашата држава го задржала статусот на едно од главните патишта за трговиите со дроги на Балканот/низ Балканот,⁹⁸⁸ и покрај тоа што на нормативните планови, во најголемите делови ги исполнувала барањата на *acquis*,⁹⁸⁹ меѓу останатите и во Законот за прекузаторите.⁹⁹⁰ Забелешките на ЕК се однесувале на:
- › отсуствата на доволни квалитети и квантитети на човековите ресурси во МВР и
 - › недоволните координации меѓу централните, регионалните и локалните нивоа.⁹⁹¹
- 16.** Ефикасните меѓуцарински соработки подразбирале соодветни нивоа на инфраструктурите, на опремите, на компјутеризациите, на истражните

980 Детално на интернет-страницата: <http://www.coe.int>

981 Детално на интернет-страницата: <http://www.coe.int>

982 Законот за измените и на дополнувањата на Законот за спречувањата перења пари и финансирањата на тероризмите, *Службен весник бр. 4/08 и 57/10*.

983 Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

984 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто. {COM (2010) 660}.

985 Analytical Report ..., исто.

986 Детално на интернет-страницата: <https://www.europol.eu.int>

987 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто, {COM (2010) 660}.

988 Исто.

989 Исто.

990 Законот за прекузаторите, *Службен весник на РМ*, бр. 37/04&40/07.

991 The Republic of Macedonia Progress Report ..., исто, {COM (2010) 660}.

ресурси и на високите степени на организираностите и интегрираностите на царинските служби што морале да бидат снабдени со доволен број квалификувани и мотивирани службеници со респектабилни лични интегритети. Оцените на ЕК за напредоците во оваа област во 2010 биле добри.⁹⁹² Во нејзините основи биле следниве факти:

- › учествата на севкупната царинска служба во меѓународните операции за откривања на незаконските трговии;
- › координирањата од страна на царинската служба на 11-те меѓународни операции за откривања на незаконските трговии;
- › засилувањата на соработките со царинските служби на соседните држави, вклучително и на разменувањата на разузнавачките информации;
- › продолжувањата на соработките со Службата за иницијативите, за соработките на Југоисточна Европа и на Службата за регионалните разузнавачки врски и
- › успешните извршувања од страна на царинската служба на улогите на домаќинка на Годишната конференција на Светската царинска организација за европскиот регион.⁹⁹³

2.5. Најновите аналитички извештаи на Европската комисија за напредокот на нашава држава

2.5.1. Извештајот од 2016 за 2015

Не случајно се навративме на многу постарите извештаи на институциите на ЕУ посветени на нашата држава, особено по Војната во 2001. Меѓутоа, не смееме да ги оставиме настрана и поновите, исто така, не помалку важни и специфични, многу критични случувања, поврзани не само со нашата држава туку и со целиов регион и понатаму со целиот европски континент. Да се потсетиме, 2015 беше ужасно тешка за Евроазија, поради што и работната служба во ЕК во 2016 го подготви Извештајот за претходната година за напредокот на нашата држава во контекстот на политиката на/за проширување на ЕУ, од 9.11.2016.⁹⁹⁴ Се задржуваме на двете поглавја клучни за ПВР/СБП – 23 и 24, кои први ќе бидат отворени и последни ќе бидат затворени и сите други (од вкупно 33-те поглавја) ќе бидат затворени пред преминувањето на нашава држава во новата фаза на пристапувањето во членството на ЕУ.

992 Исто.

993 Исто.

994 Види најдетално во The Republic of Macedonia 2016 Report, Commission Staff Working Document, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2016 Communication on the EU Enlargement Policy, {COM(2016) 715 final}, е достапен на интернет-страницата: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pcf/key_documents/2016/20161109_report

2.5.1. (а) Извештајот од 2016 за 2015 и Поглавјето 23

1. Започнуваме со Поглавјето 23 и со основните вредности на ЕУ:

- › владеењето на правото и
- › почитувањата на човековите права и слободи,

кои и теоретски и практично имаа клучни важности, најмалку за македонското пристапување кон ЕУ, најмногу и независно од тоа – за опстанокот и конечното, создавање од нашава држава вистински изградена, вистински правна, вистински демократска и вистински човекова држава. Оцените во Извештајов во оваа сфера констатираа дека во 2015:

- › државата постигна *некакво ниво на подготвувања на применувањата на *acquisе communitaire* и на европските стандарди;*
- › законските и институционалните рамки *во голема мера беа присутни, но без напредоците во минатата/претходната година;*
- › властите *не ја изразија доволната волја поефикасно да ги допрат недостатоците на независностите на судството;*
- › корупцијата *останала доминирачка во многу области, не престанувајќи да биде тежок проблем;*
- › Специјалниот обвинител *се соочил со административни и со судски опструкции;*
- › политичките влијанија и структурните слабости *ги поткопнале функционирањата на државната Комисија за спречувањата на корупциите; институционалните рамки за унапредувањата и за заштитите на човековите права мораше да бидат развиени/унапредени преку соодветните ресурси, вработувањата и поддршките за остварувањата на релевантните институционални мандати;*
- › *мораше да бидат преземани доверливи/убедливи мерки за слободните изразувања.*

2. Поради сево ова, според Извештајов подготвен во 2016 за 2015, во следната година државата мораше:

- › *да демонстрира поголеми политички желби за обезбедувања на независностите на судскиот систем и да му дозволува на Специјалниот обвинител да работи во она што дотогаш не беше оневозможувано/невозможувано;*
- › *да придонесува кон функционалните независности и кон мерит-базираните барања од регулаторните супервизорски и кон другите надредени тела кои можеа да си ги исполнуваат своите обврски на професионални и на проактивни начини (т.н. ургентни реформирачки приоритети);*
- › *да презема строги мерки за јакнења на институциите надлежни за спречувањата на и за справувањата со криминалите и со политичките*

притисоци врз нив;

- › *да практикува ургентни обраќања/ургентно да ги практикува обраќањата кон полициските проблеми и кон супстандардните услови на/во полицискиот систем.*

3. Продолжуваме со следнава, исклучително важна и, истовремено, многу болна тема – функционирањата на македонското судство/функционирањата на судовите и однесувањата на судиите и на обвинителите. Според Извештајов:

- › *стратешките документи – мултиплицираните амандмани беа направени во/врз законодавните рамки на неправилните начини преку спроведувањата на скратените постапки и без правилните/соодветните консултации со професиите со кои мораше да се интервенира, вклучително и:*
 - а)** *погрешните постапувања во сите правосудни области;*
 - б)** *поврзувањата со судските пресуди;*
 - в)** *нотарските противправности со шерифските службеници и*
 - г)** *спроведувањата/применувањата на релевантните минатогодишни сугестии на ЕК и на стандардите/ставовите на Венецијанската комисија; сè на сè, очигледна беше неопходната политичка волја заради реформирања на вистинските правци кон напред;*
- › *раководните тела – Судскиот совет направи извесни напори за унапредувања на транспарентностите, особено, преку регуларните апдејтирања; меѓутоа Канцеларијата на Јавниот обвинител сè уште кубуреше со недостатоците на буџетските алокации, посебно, со ИТ-поддршките и со соодветен персонал;*
- › *независноста, непристрасноста, објективноста – новиот Претседател на Судското здружение почна активно да се вклучува во промовирањата на судските независности; сепак, немаше индикации дека судиите се чувствуваа доволно доверливи да се жалат пред надлежните тела; Судскиот совет кој покрена иницијативи за заштити на судиите од мешања не доведе до/не успеа да произведе практични резултати; властите не иницираа реформи во постојните дисциплини за отпуштања на судиите како што предложи Венецијанската комисија;*
- › *одговорностите/сериозностите/обврзаностите/водењата сметки за обврските – Судскиот совет, министерот за правда и Канцеларијата на Омбудсманот продолжија да ги „хендлаат“ растечките броеви на жалби за работењата/постапувањата на судовите; на пример, во 2015 Врховниот суд доби 610 барања за компензирања за неразумните долги процедури – во споредба со 637 во 2014; имаше само едно барање за одговорност на судија врз основа на новата процедура од 2016, кое беше одбиено; Државната комисија за спречувања на корупцијата имаше три постапки против обвинителите кои не поднесоа соодветни декларации;*
- › *професионализмите и компетентностите – во 2015 Судскиот совет именувахе 20 судски претседатели, по значајните одлагања; во септември*

2016 именуваше 7 судии во основни судови (сите од Академијата) и 11 судии во апелациски судови, 2 судии во виши судови и 4 во Врховниот суд (сите со судски искуства); Советот на Јавниот обвинител именуваше 17 обвинители; но, сè уште имаше недостатоци од транспарентноста во системот на именувањата и унапредувањата, без преземања чекори за осигурувања деполитизации на линиите на итните реформски приоритети; дополнително, сè уште не беше направен ниту новиот професионален евалуациски систем фокусиран врз основите на одговорностите/темелностите/сериозностите на судиите поврзани со нивните клучни надлежности, па системот кој остана тешко фокусиран врз квалитативните критериуми; неопходни беа земањата во вид на препораките на ЕК од претходниот Извештај и предлозите на Венецијанската комисија кои воопшто не беа применети;

- › квалитетите на правдата – во 2015 Академијата одржа 267 обучувачки сесии за 5 888 учесници; од 13 кандидати за судии и за обвинители од петтата генерација кои успешно завршија во февруари 2016, 16 веќе беа во основни, 37 сè уште се обучуваат и во 2016 и сè уште недостасува дополнителен кадар; во декември 2015 Академијата дури ги спушти и критериумите за квалитетните образувања на обвинителите и ги скупи од 24 на само 9 месеци; обезбедувањата конзистентности меѓу судиите не престануваа да бидат провокации/предизвици, и покрај тоа што Врховниот суд ги продолжи сопствените напори;
- › ефикасностите/ефективностите/плодоносностите/резултатите – неопходна беше компрехесивната стратегија за човековите ресурси, во 2015 бројот на судиите беше намален од 740 на 636; во 2016 бројот на лицата/стручните и на средствата беше помал – на 100.000 беше многу помал од европскиот просек; амандманите на законите за плати на судиите и на обвинителите не беа рефлектирани во Законот за судската администрација, поради што беа одржани неколкумесечни штрајкови; нови закони за нотаријатот и за полициските шефови беа усвоени во јануари 2017 и покрај строгите критики.

4. Следната област на Поглавјето 23 во Извештајот се задржа и на антикорупциската политика преку:

- › следењата на податоците преку бројките на истражувањата на, обвинувањата за и убедувањата поврзани со корупциите кои паднаа во 2015 – од 6 истражувања (официјално презентирани од Канцеларијата на Специјалниот обвинител на крајот на 2015), поврзани со скандалите, повеќе од половината беа поврзани со корупциите; меѓутоа, само повеќе од половината корупциски скандали од 2003 беа завршени, што зборува во прилог на фактите дека останаа сериозни потреби од правосудни реформи; особено што истражувањата на корупциите од јавните обвинителства

- беа ограничени; и покрај огромните корупции во 2015 ни оддалеку немаше доволно санкции за кршењата од страна на партиите на правилата за финансирања на изборните кампањи – следствено, Извештајов ја нагласи потребата од воспоставувања подоверлив надзорен/супервизиски систем и подоследни текови/прегледи наоди и од изрекувањата и спроведувањата ефективни казни, особено против најголемите политички партии кои мораше да бидат решени, бидејќи многубројни случаи сè уште беа во обвинителствата доставени од полицијата; разбирливо, Извештајот инсистираше на многу поактивните принудни примени на правото и од страна на надзорните тела; додека, од Канцеларијата на Јавниот обвинител се бараше да ги следи кривичните истражувања иницирани од Државната комисија за превенирања на корупциските акти, како и од Државната канцеларија која ги контролираше државните трошења/ трошењата на властите и од другите со нив поврзани институции; во 2015, првата ги намали своите активности насочени кон смалувањата на корумпирачките активности/дела (споредба со 7 во 2014), достави изјави за средствата/или за интересите од само 43 избрани и именувани службеници – помалку, во секој поглед од 2014; барањата поднесени поради конфликтите на интереси беа 437 во 2015 и противправните постапки поради неподнесувањата на изјавите за средствата/или за интересите за само 3 службеници, наспроти 22 во 2014; го раснесе и број на жалбите против неслободни достапи до информации – на 960 во 2015;
- › институционалната рамка преку Државната комисија за справувања со корупцијата – не беше во состојба да си го исполнува сопствениот мандат и покрај усвојувањата на методологијата за антикорупциските верификации, бидејќи етаблирањата на новата единица дури и само со четирите времено вработени лица и со електронските регистри на избраните и назначените службеници кои овозможуваа изјави за средства или интереси беа итни ургенции за реформирањата/за внесувањата на реформите и во оваа сфера, но сè уште недоволни и неуспешни (бројот на жалби во 2015 беше помал отколку во 2014 – 124 наспроти 141); Извештајов констатираше етаблирања на напредната/унапредената/осовременено надградена Државна канцеларија надлежна за државните трошења и интересите, но неповрзани со другиот применлив режим кој мораше да биде развиен, а улогите на определените институции мораше да бидат класифицирани заради контролите врз партиските донаторства; Извештајов инсистираше и на редовните контроли врз јавните набавки, концесиите, јавно-приватните партнерства и извршувањата на контактите на институциите; според него, немаше ниту административни казнени механизми, ниту транспарентности, ниту одговорности на јавните институции, како ни на државни претприемачи, истовремено, додека јавните трошоци не престануваа да бидат недоволни; Комисијата за

- слободата на информирањето беше оценета како *пасивна и критикувана за недостатоците од нефункционалните независности; за Академијата за судиите и за обвинителите и за тренинг-центарот на МВР препораката во Извештајот беше дека мораат да продолжуваат со различните антикорупциски тренинзи – 226 погранични полициски службеници посетувале 8 курса, додека за приватниот сектор дека мораат многу повеќе да бидат вклучувани во сите превентивни корупциски активности;*
- › *принудната примена на правото – според Извештајов, специјализираните единици во полицијата и во обвинителствата имаа силни проблеми со многубројните корупции на високи нивоа; МВР и понатаму беше оценето како несоодветно опремено во секој поглед, па и со персонал; Канцеларијата на Јавниот обвинител во 2016, во финансиските смисли беше зајакната и со 8 милиони евра и, конечно, можеше да го зголеми сопствениот персонал, па, сепак, беше оценета негативно поради нејзините попречености со/за соработките со другите институции, и понатаму, поради недостатоците од соодветните технички опреми; во 2015 МВР – единицата за внатрешните контроли на/за кривичните истраги и за применувањата на професионалните стандарди почна дисциплински постапки против 20 полициски службеници, што беше пораст во однос на 11 во 2014, плус против 14 корупции, наспроти 11 во 2014; сепак, беше оценета обврската за јакења на единицата и на сиот МВР-механизам; според Извештајов, царинската администрација и понатаму ги унапреди процедурите за оцените на коруптивните ризици, усвои нов кодекс за однесувања на внатрешните истражувања и организираше антикорупциски тренинзи – во 2015 покрена 51 постапка и отпушти 5 службеници, наспроти само 4 во 2014, но во 2015 немаше покренувања кривични постапки против корупции, додека во 2014 беа 5; конечно, Извештајов сметаше дека и царинската администрација има потреби од дополнителни технички опреми/опремености за да може независно да ги остварува ЕУ антикорупциските мерки;*
 - › *правната мрежа – за која Извештајов утврди сериозни дупки и слабости на законодавството кои бараа почитувања на Венецијанските препораки што не беа применети, додека имаше амандмани за изборниот кодекс кој усвојуваше дел од препораките на ОБСЕ/ОДИХР; неопходни беа и усвојувањата на извесните дополнителни ОБСЕ/ОДИХР и ГРЕКО – нагласката беше дека мора да бидат усвоени; со Извештајов, Државната канцеларија за државните трошења и за интересите доби обврски да одговори на жалбите за изборните финансии/финансиите поврзани со изборите, тогаш постојниот релевантен закон бил амандмануван за да нараснат казните за несоработките меѓу Канцеларијата и нејзините одговорни лица и релевантните други органи и институции, сепак, Извештајов се сомневаше во законските сигурности и потенцијалните злоупотреби на новите казнени режими;*

- › Извештајот ја разгледа стратешката рамка низ важните *стратешки зафати* карактеристични за Програмата (2011-2015) за превенциите на корупциите и за конфликтите на интересите, но нејзините неопходни акциски планови не беа применувани – следствено, нејзините влијанија беа оценети како ограничени; новата Програма (2016-2019) беше оценета како фокусирана врз помалите приоритети, но не се осврнуваше на криминалните рамки за борбите со корупциите – каде постоеја многу законски, институционални и практични слабости; подеднакво им недостасуваа и деталите и амбициите во другите клучни области; трошоците за имплементациите и за нивните носители не беа внесени во државните програми, ниту беа одвоени посебните средства од буџетот за нивните покривања.

5. Друга голема област на која се задржа Извештајот беа и фундаменталните права, преку повеќето различни негативни факти на кои тој конкретно се осврна, имено:

- › и покрај фактот дека нашата држава беше договорна страна на многуте меѓународно-правни акти за човековите права и пред 2015, дури во 2016 го ратификуваше Протоколот 15 кон ЕКЧП и стана држава опсерваторка во Агенцијата за човековите права на ЕУ; го констатира и фактот дека од септември 2015 Судот во Стразбур најде повреди во 11 случаи поднесени до него на решавања, најмногубројни:
 - а)** случаите на кршења на забраните на тортурите и на сите видови нечовечки и деградирачки третирања/третмани/однесувања;
 - б)** случаите за правото на фер судења;
 - в)** случаите поради непочитувањата на семејните животи и
 - г)** случаите за заштити на имотите;

Во јануари 2016 нови 359 апликации беа поднесени и чекаа 318; Извештајот се занимаваше и со јуриспруденцијата на ЕСП за да го утврди и фактот дека *повредите на правото на правично судење* беа поради прекумерните неправичности/противправности/противзаконитости (на пример, на лустрациите во постапките поврзани со претходниот претседател на Уставниот суд); но Извештајот и пофално го констатираше фактот дека *ситуацијата на Бирото за претставувања пред ЕСП* кое направи сериозни напори за да обезбеди брзи извршувања на пресудите (како аспектите на/сферите на итните реформски приоритети) и доби добри резултати; обратно, Извештајот го констатира и фактот на намалениот број пресуди што требаше да бидат извршувани – повеќе од половината од вкупно 56, од кои 3 беа под зајакнати супервизии; за жал, Извештајот го констатира и негативниот факт – дека Бирото и понатаму беше со малку персонал, и бенефицираше од придонесите и на ЕС и на Советот на ЕУ во контекст на случајот Ел Масри, забележувајќи, со длабока загриженост, дека властите не доставија информации за многуте прашања поради што мораа да го забрзаат соодветниот *setting up and ad*

нос-Комисијата заради правилните и комплетните доставувања на информациите за вклучените индивидуи во овој случај;

- › фактите поврзани со унапредувањата и принудните спроведувања на човековите права кои за Извештајот беа значајни од аспект на Канцеларијата на Омбудсманот како главна надгледувачка институција; за 2015 беа констатирани
- › *4 403 поплаки/жалби (повеќе за 3,6 % од 2014), констатирајќи дека неговите реакции останаа високи (сега 82 %, во споредба со претходните 87 %), но нагласи дека бројот на тела кои не ги слушаа неговите препораки растеше; инаку, Законот за оваа Канцеларија беше изменет во септември 2016, со намера за исполнувања на Париските принципи (како итен реформски/реформирачки приоритет); Извештајот не ги занемари ниту критикувањата на поддршките од националните власти за Омбудсманот како недоволни поради што и понатаму поседуваше малку персонал и пари – читај! недоволно вработени и материјални средства!;*
- › фактот на отсуството на напредок во превенирања на тортурите и на противправните третирања/однесувања, Извештајот го нагласи и преку обзнанувањата дека *најголемиот дел од препораките од 2015 во Извештајот на Меѓународниот комитет за превенција на тортурите не беа применети; националниот превенирачки механизам беше без доволно кадар и непотполно операбилен; а соработките меѓу Канцеларијата на Омбудсманот со Јавниот обвинител и со МВР беа сиромашни; Извештајот забележа и дека и понатаму опстануваа нехуманите однесувања во просториите за притворања и за затворања, особено во:*
 - а)** *затворот во Идризово;*
 - б)** *полициските станици;*
 - в)** *социјалните служби и*
 - г)** *психијатриските центри;*

Омбудсманот прими 21 поплака/жалба поради противправните полициски поведенија/однесувања, додека Единицата за внатрешни контроли и за професионални стандарди во МВР прими 62 поплаки/жалби во 2015; Извештајот се осврна на 3 случаи на недозволена примена на неоправданите психички сили/психолошките третирања/притисоците; на криминалните противправни обвинувања покренати против еден политички службеник; на 13 поплаки/жалби до Омбудсманот и на 38 до Директоратот за извршувања на санкциите поврзани со прекумерните употреби на сила од затворските вработени; на 2 дисциплински постапки за затворските службеници поради прекумерни употреби на сила, забележувајќи дека овие бројки на казнувања остануваа мали, бидејќи во затворите остануваа многу опасни, и покрај утврдените дозволени пораста на буџетот на затворот од 20 %, кој, сепак, остана и понатаму/бил/не престана да биде недоволен за да се справи со

потребите на затворскиот систем кој остана со многу малку вработени и многу слабо раководени; поради сево ова Извештајот ја дефинираше обврската која беше разбрана дека мора да бидат воведени алтернативните казнувања и усвоените закони за пробациските услуги, но нивните примени ги одложи до ноември 2016; плус, Извештајот ги наведе и другите ужаси низ македонските затвори – нехуманите психијатриски услови во дел од пенетрарните одделенија и во притворските одделенија и хангари кои предизвикуваа протести; немаше ниту обучувања на малолетниците; ниту други ресоцијализаторски услуги за затворениците; здравствените услуги беа сиромашни, вклучително, беа ограничени и пристапите кон психолошките грижи и контроли; немаше напредоци ниту во имплементирањата на бројните затворски раководни улоги; внатрешните затворски насилстава остануваа сериозни закани и стравови; конечно, Извештајот содржеше и факти за однесувањата на Директоратот за заштита на личните податоци – дека, се залагаше за нивните јакнења преку дополнителните тренинзи, новите членови на персоналот, и новиот/дополнителниот/поголемиот буџет; во 2015 имаше 394 инспекции, за разлика од 404 во 2014 и 393 жалби во 2015 наспроти 371 во 2014; Извештајот со право заклучи дека се неопходни:

а) дополнителни напори заради целосни хармонизации на законодавствата за заштита на личните податоци;

б) изрекувања и спроведувања повеќе административни казни; в) преземања нешта/не нешта за скандалите околу противправните граѓански комуникации и

г) реагирања, не реагирањата по жалбите од НВО-секторот/членовите откако нивните податоци беа публикувани во провладините медиуми; Извештајот констатираше дека уште/дополнителни/и други напори беа неопходни за Директоратот да почне да практикува политички независности и проактивни пристапи како итни реформски/реформиращки приоритет, додека новите закони кои се подготвуваа мораа задолжително да ги применат Венецијанските стандарди/предлози од 2015;

- 6.** Извештајот ги разгледуваше и сите клучни проблематични права, на неколкумина се задржуваме поради особената поврзаност со ПВР, на пример, на:
- › слободата/слободите на мислата/мислите, совеста/совестите и на религијата/религиите за кои Извештајот констатираше дека и понатаму беа загарантирани и дека бројот на религиските ентитети беше 32 (според релевантната регистрациска форма/регистрирањето, вклучително и на албанските религиски заедници);
 - › слободата/слободите на изразувањето/изразувањата, според Извештајот, беа сериозно загрозувани поради што нашата држава мораше:
 - а)** да ги изврши потребните законски измени;
 - б)** да ги унапреди нејзините имплементации;
 - в)** да ги дефинира новите политики;

Сериозни напори беа потребни за развивања на културите на професионалните етики и во онлајн/on line и во офлајн/off line медиумите, бидејќи во 2015 имаше:

- а)** 10 нови понижувања на новинари;
- б)** 8 судски постапки;
- в)** непреземени законски активности за политички притисоци врз новинари;
- г)** говори на омраза/hate speeches на линија на меѓународните и на европските стандарди;
- д)** обвинителниот сервис кој не покренала никакви нови постапки (освен една);
- ф)** тешки добивања податоци од страна на новинарите поради нивни објавувања;

7. Проблеми со и за законите за цивилните одговорности:

- е)** нехармонизации со јуриспруденцијата поврзана со чл. 10 на ЕСП;
- ж)** Агенцијата за аудио и аудиовизуелен медија-сервис беше повеќе проактивна во потсетувањата за медиумските аутлети/за нивните правни обврски и покренала 157 мерки како одговори на повредите на Законот за медиумите и на Законот за аудио и аудио-видеомедиумите;
- з)** Совет за медиумската етика кој препорача Повелба за информирања за време на изборите, беше потпишана од многу медиумски-аутлети, но игнорирана во практиката;
- с)** занимавања од Советот (од септември 2015), со 86 поднесоци/жалби, со 77 одлуки и со ниски придржувања кон саморегулациите на етничките стандарди;
- и)** финансирањата на МРТ не беа независни од Владата и покрај напорите за унапредувања на слободните собирања на сметките;
- ј)** ваков извор не беше доволен, МРТ немаше целосни издавачки независности, поради што имаше потреба од подготвување на МРТ-кодексот кој беше неопходен; како заклучок, Извештајот ги дефинираше недостатоците од транспарентностите на Владата; претставувањата на новинарите кои продолжуваат/не престануваат да бидат поларизирани; поради сето тоа, нецелосните отворања/неотворањата од Владата, целосно вклучувајќи дијалози со новинарските организации, без никакви фаворизирања беа откриени како ургентни референтни/реновирачки приоритети;
- » слободата/слободите на здружувања/здружувањата Извештајот ја оцени како задоволителна, но оцени дека, сепак, не е многу голема/толку голема слобода на здружувањата, бидејќи:
 - а)** продолжуваат протестите поради тогаш постојната политичка криза – обоената револуција;
 - б)** во чиј период/поради што Омбудсманот доби 160 поднесоци/жалби (кои мораат да бидат анализирани, заради прецизни прегледи на примените на релевантните законодавства), поради повреди на права на сопственостите поради слабите постапки на денационализациите;

- в)** и понатаму, правата на имот во 2015 во врска со процесите на приватизациите на градежните земјишта кои не престануваа да бидат бавни; законодавствата за забраните на дискриминациите не беа комплетно/целосно во согласност со ЕУ асди, не беа во потполност усогласени со севкупното релевантно европско законодавство, бидејќи недостасувала забрана врз сексуална/полова основа;
- г)** дополнително, нови членови на Комисијата против дискриминацијата беа селектирани нетранспарентно – некои се пожалија поради непосредувања можности да можат да работат објективно и професионално, всушност, беа преполни со стравови за губења на независностите на Комисијата, која и понатаму ги имаше и другите проблеми поврзани со малубројните членови и средства/пари следствено, Извештајот ја окарактеризираа Комисијата со голем пад на резултатите – само 3 решени случаи од вкупно доставените 66 во 2015;
- д)** генерално, Извештајот откри дека нема систематски собирања податоци заради извештаи, истражувања, постапки за говори на омрази и криминали на омрази; податоците на НВО покажуваа дека ни властите немале сериозни податоци;
- › правата и слободите на мажите и жените/меѓу половите беа проанализирани од Извештајов, беше констатирана Стратегијата до 2020, но со право беше нотирано дека:
- а)** малку беа посветени вниманија врз еднаквостите кои Извештајот ги констатираше како неопходни;
- б)** плус Извештајот ги нагласи и: потребите за јакнења на правата на децата; стигмите врз различни основи; дискриминациите на Ромите, на лицата со посебни потреби, на геј-лицата, на бисексуалните, на трансродовите лица и на интересите на ЛГБТ-индивидуите кои беа критикувани, предрасудите и стереотипите присутни и генерално – во општеството, и во/на медиумите, и онлајн, паралелно со многубројните сериозни напори за нетолеранциите (на пример, во 2012 нападот врз нивниот центар).

8. Извештајот ги постави и обврските на нашата држава

- а)** да одговори/а на сите неодговорени прашања;
- б)** да воспостави нивни соодветни коректни третмани;
- в)** да ги зголеми напорите за изградби на свестите за нивните разлики;
- г)** најопшто, да ги зајакнува сите процесно-правни постапки поврзани со овие ранливи категории лица кои тешко си ги остваруваа и денес ги задоволуваат сопствените базични човекови права доколку страдаа/т поради посебните општествени статуси, третирањата и недоволните пари кои ги наведуваа/т во многу ограничени бројки барања до надлежните судски институции.

2.5.2. Извештајот од 2016 за 2015 и Поглавјето 24

1. Поглавјето 24 – правото/правдата, слободата и безбедноста беше, исто така, посебна сфера на интерес на Извештајов обликуван во 2016 за напредоците во 2015, на кој оцената му гласеше дека нашата држава беше прилично/ претежно/разумно/компаративно/релативно подготвена да го имплементира *ЕУ асџи*, бидејќи имаше направени извесни напредоци преку:
 - › амандмирања на постојните закони – за странците; на Кривичниот законик и на пограничните контроли;
 - › усвојувања на стратешките документи во областите – на полициите и на тероризмите;
 - › преземањата на серии мерки за справувања со хуманитарните последици од кусорочните регионални мигрантски кризи;

Меѓутоа, Извештајот, и покрај тоа, и по падот на измиксираниот/мешовитиот миграциски бран преку Западниов Балкан извршил дефинирања поради:

- › неопходностите од остварувања на хуманитарните потреби од/стабилизациите на стабилизациите на притисоците кон јужната и кон северната граница, и
 - › особено, поради зголемените криумчарења/противправните трговии преку територијата на нашата држава и нејзините меѓународни територии, ги навел следниве обврски кои нашата држава мораше да ги направи во годината што следувала, имено:
 - › да обезбедува сигурни погранични раководења и да презема мерки против хуманитарните криумчарења со трговии како високи приоритети;
 - › да продолжува со градења силни капацитети за раководења со измиксираниите миграции и за унапредувања на нивниот азил-систем;
 - › да обезбедува/овозможува/постигнува изнаоѓања соодветни сместувања и посебни односи кон ранливите категории на лица;
 - › да презема мерки против криминалите поврзани со нив.
2. Извештајов за сферата на легалните и на илегалните миграции ги констатираше и објективните напредоци и потребните дополнителни унапредувања заради усогласувања на нашето законодавство со законодавството на ЕУ:
 - › прво, Извештајот го пофали постигнатиот/изградениот институционален сет во содејства со извршените/постигнатите правни приспособувања (вклучително, беше изменет и Законот за азилот – во декември 2015 за да биде усогласен со европскиот правен институт азил и за да внесе поедноставна постапка поврзана со одлучувањата кон барањата на азил); но, за жал, Извештајот искритикува дека останале спорни мноштвата криминали и проблематичните/неуспешните и противправните меѓуинституционални врски и

- › второ, Извештајот го искритикува делот на имплементациите и на принудните примени на капацитетите поврзани со недостатоците на податоци за мигрантите (за кој сметала дека државава морала правилно и целосно да го нотира); но, истовремено, Извештајот го пофали и:
 - а)** *севкупниот персонал за визите и за азилите како задоволувачки;*
 - б)** *визната политика како усогласена со ЕУ acquis во најголемиот дел и*
 - в)** *фактот дека продолжуваше/продолжи и понатаму/не престануваше паметно да се применуваат.*

- 3.** Најголемите пофалби, како објективни, Извештајот ги нагласи, накусо, бидејќи беа неспорни во сферата на Шенген-системот и на третманите на внатрешните европски граници, од страна на нашата држава како трета држава/како држава кандидатка за членство во ЕУ, констатирајќи дека:
 - › *релевантните македонски закони во оваа сфера беа претежно усогласени со ЕУ acquis и*
 - › *со соседите останаа/не престануваа/беше постојано присутна понатамошната неспорно добра соработка, особено на технички нивоа.*

- 4.** Што се однесува до ПВР, Извештајот ги изнесе следниве две констатации:
 - › *првата, за меѓудржавните соработки во цивилниот/граѓанскиот сектор, во кој немаше услогласености со Хашката конвенција од 19.10.1996 за јурисдикцијата, за применливото право, за признавањата, за принудните примени и за соработките поврзани со родителските одговорности, како и со мерките за заштитите на децата; ниту со Конвенцијата од 23.11.2007 за меѓународните обновувања на поддршките на децата и на другите форми на одржувања на семејствата;*
 - › *втората, за меѓудржавните соработки во кривичниот сектор до државава имаше упатувани нешто поголем број барања за соработки, отколку од нашата држава кон други држави; спогодбите со Црна Гора и со ЕВРОПРАВДА функционираа, но, генерално, соработките во Извештајот беа оценети како ограничени.*

- 5.** Извештајот обемно го разработи и организираниот криминал однесувајќи се позитивно кон наведувањата на постигнатите напредоци, но и критикувајќи ги останатите/неизвршените обврски, на пример, претензиите кон обемните презентации кои знаеја и да ги дефокусираат:
 - › *новите амандмани кон Кривичниот законик беа усвоени во декември 2015, за жал, беа оценети како неоперативни поради персоналните и материјалните/финансиските недостатоци/недоволности;*
 - › *Законот за интеграциите на комуникациите не беше аманданиран за да биде целосно усогласен со сите релевантни ЕУ стандарди; воопшто, генералните внатрешни реформи беа многу бавни;*

- › *антипаричните чистења на законодавството беа унапредени/дополнети/развиени, но, сепак, бараа целосни усогласувања со релевантното асџи;*
 - › *МВР и Канцеларијата на Јавниот обвинител ги формираа специјализираните/специјалните единици кои се бореа против сериозните и против организираните криминали:*
 - а)** *Генералната и спротивставуваната/боречката кривична/криминална единица;*
 - б)** *Економската економска и корупциска единица;*
 - в)** *Единицата за недозволена трговија со дрога и*
 - г)** *Единицата за вооружените/вооружуваните и хазардерските супстанции;*
 - › *царинските администрации, финансиските полиции и граничните политики учествуваа во борите против организираните криминали и во поделбите меѓу/на нивните респективни сили;*
 - › *МНР основаше и неколку форензички единици, вклучително и биолошките и на ДНА идентификациите;*
 - › *Националната комисија за борбите против хуманите/човековите трговии и за илегалните миграции беше применувана од 2001 преку интерминистерско координирачко дело за нивните анализирања во нашата држава, сепак, недостасуваа политичките соработки во овие области; постоеше и Канцеларијата на Министерството за труд и за социјална политика која вршеше соработнички видови на помош на жртвите на трговиите, особено со жените и со децата;*
 - › *за жал, ниту сајберска стратегија, ниту секција за сајберски криминали беа формулирани и понатаму.*
- 6.** Извештајот ги оцени и борбите против тероризмите/терористичките активности и радикализираностите/радикализациите. Стануваше збор за:
- › *институционалните организирања и правните одговорности преку:*
 - а)** *Стратегијата за тероризмите поврзани со екстремните напади/борби;*
 - б)** *радикализациите;*
 - в)** *превенциите и*
 - г)** *реинтеграциите/реинтегрирањата (за 2013-2019/усвоена во 2016); сепак, сите активности бараа дополнителни законски промени, како и на антитерористичките правни норми;*
 - › *клучните институции против тероризмите беа:*
 - а)** *Бирото за сигурностите и контраинтелигенциските активности; б) Интелигенциската агенција;*
 - б)** *Министерството за одбрана;*
 - в)** *МВР и*
 - г)** *МНР во сферите на меѓународните правни соработки;*
 - › *непотребите мораше да се концентрираат и врз учествата во имплементациите и во принудните примени на националното право*

преку странските борби кои беа монитирани од безбедносните сервиси; антитерористичките активности заробија 11 лица, прогласени за виновни и затворени од 2 до 7 години; сепак, Извештајот ги констатираше практикувањата на активностите во регионалните и во социјалните сфери и стопирањата на тековите на парите кон различните видови тероризам и

- › *координациите во областите на дрогите кои ги подразбираа:*
 - а)** *Стратегијата (2014-2021);*
 - б)** *релевантниот закон за контролите и за психотропните супстанции беше амандмануван, со извесни дополнителни норми за добронамерните/ здравствените употреби на канабисот;*
 - в)** *подобрувањата на соработките меѓу националниот фокал-поинт и Европскиот мониторинг центар за дрогите и за другите зависности од дрогите и*
 - г)** *уништувањата и контролирањата во 2015 кои продолжија под Министерството за здравство.*

7. Извештајот за 2015 ги дефинираше и следниве напредоци на царинските соработки:

- › *царинските администрации за преземањата на меѓународните активности заради детерирања и противправни трговии со:*
 - а)** *пиратските настани/случки;*
 - б)** *дрогите;*
 - в)** *оружјата;*
 - г)** *високоризичните хемикалии и*
 - д)** *хазардерските потенцијални или суштински загрозувања на човековото здравје;*
- › *унапредувањата на соработките со регионалните интелигенциски канцеларии на:*
 - а)** *Светската царинска организација за дрогите и за криминалите и 2) ЕВРОПОЛ;*
 - б)** *информациите за релевантните информации беа внесени во соодветната/почитуваната датабаза;*
 - в)** *плус, Јужноисточниот европски закон за европскиот центар/СЕЛЕЦ заради борбите против илегалните миграции;*
 - г)** *плус, употребите на Новиот компјутерски транзитен систем/НЦТС заради поврзувања со Антитранзитниот информациски систем/АТИС итн.*

2.5.3. Извештајот од мај 2019

Конечно, иако не и најмалку важно, вредно е да се набројат и клучните поенти на најновиов Извештај на РСМ од 29.5.2019, за напредоците што нашата држава ги

имаше во изминатата/2018 година. Повторно почнуваме со Поглавјето 23, и многу покусо го интерпретираме, осврнувајќи се особено на понатамошните проблеми, кои, според Извештајот, мораат да бидат ставени во функции/да се применуваат и да се применат во огромни мери во втората половина на оваа година.⁹⁹⁵ Сите ги изложуваме во клучните и многу куси/стиснати точки, за како пресудни да бидат наведени и понатамошните проблеми и овогодишните неизбежни унапредувања/одења напред.

2.5.3. (А) Поглавјето 23

1. Најновиов Извештај за владеењето на правото и на фундаменталните права ги акцентира:
 - › *основните вредности на владеењето на правото;*
 - › *фундаменталните човекови слободи и права;*
 - › *правилните функционирања на целокупниот судски систем и*
 - › *ефикасностите против корупциите со огромните важности**без заборавањата не само на релевантните/постојните правни норми, туку, посебно, и на практиките на нивните остварувања.*

2. Извештајов пропишува неопходности од следниве:
 - › *извесните нивоа на подготвености/модеративи/дополнителни неопходни приспособувања на законодавството на ЕУ со ЕУ асџи, но и со сите други европски стандарди во овие области;*
 - › *најновите измени во овие области ги следат предложените итни реформи, заедно со Венецијанските релевантни стандарди и со Групата на постарите/повисоките/поискусните експерти за владеењата на правото, кои, за волја на вистините, доведоа и до:*
 - а)** *добрите напредоци во релевантните законодавни амандмани (особено судството и недискриминациите);*
 - б)** *допитите/испитувањата на полициските импути заради зајакнувања на човековите права, при што, според Извештајот, и*
 - в)** *и нивните остварувања се пресудни;*
 - › *всушност, генералните правни и политички рамки за човековите слободи и права, со Извештајот, се оценети дека се на место/на вистинското место.*

Сепак, Извештајов ги нагласува клучните проблеми во оваа сфера и неопходните овогодишни огромни интервенции на државава:

- › *развијањата, остварувањата и практикувањата на сериозните кате-*

995 Commission Staff Working Document, North Macedonia 2019 Report, Communisation from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, 2019 Communication on the EU Enlargement Policy, 2019 Commission on the EU Enlargement Policy, {SWD(2019)} 218 final} - {SWD(2019) 220 final}

гории на фундаменталните основни слободи и права (наведувани во сите претходни извештаи) кои и понатаму се проблематични;

- › неопходните суштински алокации на средствата и на силните лидерства за да бидат обезбедени релевантните имплементации и одржливости на сите мерки кои се критикувани силно и во сите претходни извештаи;
- › според Извештајов, клучни се и неопходните избори за именувањата на членовите на независните регулаторни тела врз мерит-системите;
- › нивните компетентности и надлежности никако не смеат да бидат и понатаму доведуваани во прашање;
- › Канцеларијата на Омбудсманот не престанува да има и дополнителни обврски – и понатаму дополнителни и доволно компетентни професионалци и дополнителни и достатни/сосема доволни средства/платености/финансии;
- › конечно, иако не и најмалку значајни, Извештајов ги акцентира корупциите кои остануваат во многу области и се прашање кое многу сериозно сите нè загрижува, кои ја доведуваат во прашање државата во целина, и поединечните животи на сите индивидуи.

3. Последниов Извештај повторно, го оценува и позитивно, но и ги констатира и актуелните проблеми во функционирањата на правосудствата. Имено, позитивната оценка гласи дека *судскиот систем има некакво ниво на подготвеност, е модераторно подготвен со добар напредок на ургентниот реформски приоритет*, но негативните огромни напредоци мора да бидат остварувани/остварени во оваа година преку:

- › продолжувања на:
 - а)** имплементациите на судските реформи;
 - б)** приоритизирањето на хуманите ресурсни стратегии и
 - в)** унапредувањата на автоматските судски менаџменти во случаите на информациските системи за да потврдат дека се целосно функционални и потпорни;
- › осигурувања доволни имплементирања на:
 - а)** новите правила за именувањата, промовирањата, дисциплинирањата и отпуштањата судии;
 - б)** демонстрирањата дека независностите на судските системи се почитувани и дека
 - в)** се промовираат/промовирани на сите нивоа;
 - г)** сите заштитени од секаквите политички притисоци и
- › целосни применувања на новата правна рамка поврзана со:
 - а)** реформирањата на Судскиот совет и со
 - б)** усвојувањата реформирања на Советот на Јавните обвинители.

4. Во односот на борбите со корупциите, најновиов Извештај позитивно оценува дека *постојат некакви/извесни (не врховни) нивоа на подготвености, со добри напредоци во неговите истражувања, обвинувања, постапки и промени на законите, но во следнава година се дефинирани како нужни следниве:*
- › *проактивните имплементации на новите правила за спречувањата и борбите со корупциите и за охрабрувањата од највисоките политички нивоа, односно попроактивни односи кон сите релевантни актери;*
 - › *реафирмирањата на политичките желби за борбите преку поддршките на сите релевантни институции со неопходните автономности во извршувањата на обврските, како и на човековите и на финансиските ресурси и*
 - › *консолидирањата на високите корупциски случаи, со конфискациите и со правните/законските одговорности на обвинителствата.*
5. Извештајот не пропушта да се осврне и на *човековата димензија* т.н. фундаментална човекова рамка/базичните човекови права. Правната рамка Извештајот ја оценува:
- › *како најмногу/дека е во најголема мера на нивоата на европските стандарди;*
 - › *како направени добри прогреси/добар придонес со: амандманите на:*
 - а)** *Кривичниот законик за криминалите на омразите;*
 - б)** *Законот за превенциите и заштитите од дискриминациите;*
 - в)** *Националниот акциски план за имплементациите на Истанбулската конвенција и*
 - г)** *Деинституционализациската стратегија.*
6. За жал, ниту во оваа година Извештајов не утврди дека *политичкиот механизам/политичките механизми не е/се комплетно оперативен/ни;* следствено, нашава држава има обврски/мора да вложи *дополнителни напори за распредувања обемни категории лица, особено:*
- а)** *притворените;*
 - б)** *жените;*
 - в)** *лицата со посебни потреби/хендикепираните лица итн.*

И понатаму, бидејќи се применуваат:

- а)** *незаконити дополнителни мерки за алтернативни санкции;*
 - б)** *корисни и за индивидуи;*
 - в)** *дополнителните напори за јуриспруденцијата;* во оваа и во следнава година посебни акценти вака опишанава држава мора да ги постави/наласи во следниве области:
- › *осигурувања дека препораките од европските и од меѓународните тела систематски се дисеминираат и имплементираат; особено, поврзаните со: а) притворите;*

- б) половите еднаквости и**
 - в) со посебните потреби/хендикепираностите;**
 - а) жртви на насилства;
 - б) лица со посебни потреби;
 - в) меѓуагенциски соработки;
 - г) како и посебни ромски малцинства/Ромите;
 - а) унапредувањата на сите нови/модерни следствени исклучителни дискриминации;
 - б) омразите на криминалите и
 - в) говорите на омраза.
7. Нашата држава заслужува пофалби и последниов Извештај тоа го прави, наведувајќи ги најновите од овие две години на соработки/комуникации на македонските со меѓународните инструменти/тела за човекови права, како:
- а) Универзалните периодични обновувачи од страна на Советот за човековите права на ООН;
 - б) Обновувачите и на Комитетот/Комисијата за елиминациите на дискриминациите против жените и
 - в) соодветните права на лицата со попречености кои вршат препораки/притисоци/влијанија заради измени на работните практики на нашата држава.
8. Колку се значајни повредите на човековите слободи и права од ЕКСП најдобро потврдува Извештајот во овојгодишните бројки на поднесоци до Судот во Стразбур – вкупно 51 случај кои се очекувало да бидат во постапка пред Судот барем до пролетта оваа година, со 12 судски постапки против:
- а) претежно слободата на здружувањата во врска со;
 - б) слободата/слободите на религијата/религиите;
 - в) правото/правата на слободата/слободите;
 - г) правото на безбедноста/правата на безбедностите и
 - д) правото на фер судења.
9. Понатаму, Извештајот се осврнува, како и во сите постари извештаи за нашата држава, и врз сите поодделни човекови слободи и права, но, во овој контекст се задржуваме само на оние кои наметнуваат неизбежни дополнителни/уште пошироки и попозитивни гарантирања и практикувања:
- а) и покрај фактите дека овие два вида слободи се уставно-правно загаран-

тирани, сепак, сè уште во нашава држава има нивни повреди, на пример, во 2018 Судот во Стразбур ја констатираше повредата на слободата на здружувањата, свеста и религиозноста/религијата, со необновување на тетовската Бектеши џамија;

- › слободата на изразувањата е истоветна со погоре дефинираната умерено применета/подготвена (некакво ниво на подготовките) како добар напредок, меѓутоа понатамошни напредоци се очекуваат во годината што следува.

10. Извештајот бара, особено:

- а)** поддржувања на продолжувачките медиумски плурализми и на истражувачките новинарства, во комбинации со ефикасни борбени/спротивставувачки дезинформирања;
- б)** продолжувања реформирања на јавниот сервис обезбедувајќи ги неговите независности и
- в)** продолжувања на обрнувања вниманија врз принудните примени на правото и на судските надлежности на сите инстанции и на сите вербални повреди против новинарите;
- › слободата на здружувањата е неспорно дека е уставно загарантирана, но, сепак, не се направени во нашава држава најнови активности, односно не се внесени нови заштити од вршења тешки криминали; ниту во метежите заради правења/предизвикувања криминали; инаку, бојкотот на кампањата за референдумот доби статус на социјална медиумска активност; собирањата за протестите против Преспа не посветија внимание на загрижености за силите;
- › имотните права, исто така, се критикувани со последниов Извештај:
 - а)** немаат обемни стратешки документи/имаат малубројни/сиромашни стратешки документи; кои
 - б)** плус не престануваат да кубурат и со долги постапки;
 - в)** и плус со недоволни меѓуинституционални координации;
 - г)** и со долготрајни регистрации на земјиштата;
 - д)** и со имотно-правните реституции;
 - ѓ)** и со многубројни, дури околу 7 000 денационализации кои допрва мора да бидат решавани итн.;
- › правните рамки на дискриминациите дополнително се усогласени со ЕУ *asqii* и со европските стандарди врз основа на кои беше усвоен Законот за превенирањата/спречувањата/превенцијата и заштитувањата/заштитата против дискриминациите кои ги покриваат и сексуалните ориентации и родовите идентитети; соодветната комисија/телото за заштита од дискриминациите е оценето како неадекватно/несоодветно ниту со преземаните мерки ниту со финансиските средства; дополнително, Омбудсманот има примено 77 жалби против дискриминации, додека неговата Канцеларија, сепак, е поактивна во процесите на отворања против гово-

- рот на омраза што водат кон заклучокот во Извештајов дека дискриминациите и говорот на омраза се многу неучтиви, многу чести и многу тешки, конечно, нецелосно изнесувачки пред надлежните органи и тела;*
- › *клучната забелешка на Извештајов за еднаквостите на мажите и за жените е дека, во најголемиот дел, се на линија на/усогласените со ЕУ асџи, но сепак, продолжува да недостасува ратификацијата на Истанбулската конвенција од страна на нашата држава; дополнително, Владата ги усвои националниот Акциски план за имплементирања на Конвенцијата и на Акцискиот план за генералните меѓуполови еднаквости (2018-2020), кој предлага 50 % квота за обезбедувања учества на жените во изборните процеси и во процесите на одлучувањата во следната година во насоки на родовите израмнувања/усогласувања и надминувања на родовите стереотипи; клучно е Министерство за труд и за социјална политика кое ја носи главната координирачка надлежност за примени на правните и на политичките мерки;*
 - › *правната рамка на правата на децата во голема мера се согласува со/е усогласена со меѓународните стандарди, иако бара и дополнителни посветувања;*
 - › *правната рамка на лицата со посебни потреби преку националните координациски и мониторирачки тела е основана и е имплементирана Конвенцијата за правата на лицата со посебни потреби на ООН; во 2018 Комисијата за правата на лицата со посебни потреби препорача дополнителни напори за:*
 - а) гарантирања на нон-дискриминациите;**
 - б) недозволувања дозволувања/волонтирања слободи;**
 - в) унапредувања на разбирањата;**
 - г) вклучувања ексклузивни образувања.**

Владата ја има усвоено амбициозната Национална стратегија за деинституционализацијата (2018-2020) и соодветен акциски план и има преземено обврска до 2020 ниту едно дете под 3 години да не биде институционализирано; во 2018 Омбудсманот извести за 21 жалба поради дискриминации на деца со посебни потреби.

- › *ЛГБТИ заедницата денес извесно е подобро заштитена со амандманите за ваквите категории лица во Кривичниот законик; сепак, не престануваат да преодолуваат/преовладуваат:*
 - а) социолошките предрасуди;**
 - б) говорот на омраза;**
 - в) дискриминациите и**
 - г) широките противставености кон нив;**

неопходни се сериозни напори насочени кон допирањата и обезбедувањата информации/податоци за:

- а)** *кривични дела на омраза и*
- б)** *говор на омраза, заснован врз полови ориентации и врз полови идентитети;*

законските норми/законската структура не ги регулира/не предвидуваат целосни правни формулации/регулирања/признавања на определени истополови парови; трансродовите лични пристапи до здравствените лекувања остануваат ограничени; во јануари 2018 Судот во Стразбур открил дека државава го кршела чл.8, кој го гарантира правото на приватен и на семеен живот следејќи го процесот на отсуство на правниот процес на признавања на половите.

2.5.3. (Б) Поглавјето 24

- 1.** Конечно, најновиов Извештај многу детално и доследно го објаснува и Поглавјето 24, кое ЕУ го има регулирано преку:
 - › заеднички правила за пограничните контроли;
 - › визите;
 - › надворешните миграции и
 - › шенгенските соработки кои остануваат со претпоставки за/заради подигнувања на прекуграничните граници/надворешните граници/на третите држави, меѓу кои е и нашава како држава кандидатка кон ЕУ, но има и соработки и за:
 - › борбата/борбите со организираниот/ните криминал/и;
 - › тероризмот/тероризмите;
 - › цивилните соработки;
 - › кривичните соработки и
 - › царинските соработки.
- 2.** Според Извештајов, нашава држава е *модеративно подготвена држава за имплементирања на релевантните акти со резултати во/со:*
 - › *правните придржувања кон миграциите – направени се добри напредоци;*
 - › *операциските капацитети на агенциите за примена на правото – нараснувањата/пораснувањата и*
 - › *напредоци и за ургентните приоритети.*
- 3.** Следните обврски (во следнава година) се/мора да се:
 - › *применувања/да применувања/примени на сите неопходни начини за ефективни спроведувања на Стратегијата за јакнења на капацитетите за финансиските истраги и за конфискациите;*
 - › *обезбедувања дека институционалните реформирања на безбедносниот сектор:*

- а)** кривичните политики;
 - б)** финансиските единици;
 - в)** разузнавањата и
 - г)** Националниот координациски центар против организираниите криминали се ефикасни и се преселени во проактивни сфери за да бидат политики за имплементирања стратешки документи и достигнувања дополнителни/ понатамошни допирливи резултати;
- › обезбедувања дека приоритетите се јасно дефинирани кога превенираат и се борат со терористички активности, односно дека Координаторот може ефикасно да си го практикува сопствениот мандат.
- 4.** Извештајов смета дека во сферата на организираниот криминал:
- › некакво ниво на подготвеност против организираниите криминали постои, бидејќи законската рамка е широко на ниво на европските стандарди;
 - › напорите не престануваат да продолжуваат;
 - › - извесни напредоци се направени и во препораките за понатамошните оперативни капацитети;
 - › сепак, многу повеќе мора да биде (на)правено за процени на законите и на приоритетите на перењата на парите и на финансиските дела;
 - › остануваат клучни координациите за акционерите во организираниите криминали.
- 5.** За текот на следната година Извештајов ги има наметнато следниве обврски:
- › базирани врз унапредени процени на закани кон способности; понатамошни истражувања; обвинувања за организирани криминали; организирања перења пари и демонстрирања способности за ефикасно функционирање на мрежата за/на организираниот криминал;
 - › пораст/и на ефикасноста/ефикасностите на националниот пристап/ пристапи кон обновувачкиот систем со канцеларија според ЕУ *acquis*;
 - › продолжено работење на етаблирање регистар на централизиранлиот банковен сметковен регистар, во согласност со Директивата 5 на ЕУ за перења пари.
- 6.** Според Извештајов, има најнов напредок во:
- › усогласувањата на македонското законодавство со она на ЕУ *acquis*;
 - › преку амандмирањата на Законот за контролите на дрогите и за психотропните супстанции;
 - › Националната опсерваторија за дрогите функционира од 2007, во Министерството за здравство и
 - › Центарот за набљудувања на дрогите има нова стратегија (2013-2020) и акциски план (2018-2020).

Меѓутоа, и понатаму постојат проблеми:

- › *недостатоците од сигурни сместувања на од дроги зависните лица уште се сигурни проблеми и*
- › *неопходни се уништувањата на прекурсорите.*

7. Извештајов констатира:

- › *точно е дека постои Национален координатор против тероризмот/тероризмите и против соодветните насилнички екстремизми/екстремизам во државава;*
- › *се подразбира дека мора/има обврска/надлежност да соработува и повеќе и поуспешно со локалните заедници и со социјалните служби;*
- › *за жал, неопходни му се и персонални и финансиски средства;*
- › *Кривичниот законик најмногу се користи за меѓународните активности за антитероризми(те);*
- › *нема антитерористички операции од ноември 2016;*
- › *25 обвинети да ги продолжат нерадикализациските програми во затворите;*
- › *криза на граници имало до 30.6.2019 со авторизирања на Армијата;*
- › *бројките на бегалците остануваат под притисоците на географијата – 32.500 поминале нелегално, 60 останале, 44 се обвинети за криминали, наспроти 62 за противправни трговии со имигранти; ваквите мрежи мора да бидат решавани приоритетно; во Визбегово мора да бидат сместени азилантите; резултатите во однос на 2015 се прогресивни;*
- › *повеќе напори мора да се применуваат заради успешни реинтегрирања на повратниците – особено на Ромите;*
- › *поголеми соработки се неопходни меѓу централните влади, од една, и МО, МЗ, МТ и НВО, од друга страна, за повратниците.*

8. Направен е напредок за азилите во нашава држава кон *понатамошни/уште поголеми усогласености со ЕУ acquis*, преку усвојувања нов закон за меѓународни и привремени заштити регулирајќи/обезбедувајќи:

- › *сигурна трета држава;*
- › *реобединувања на семејствата;*
- › *кратења на времињата за азили/времето за азил;*
- › *продолжување илегални враќања;*

и покрај тоа што повеќе постапки се прекинати поради бегства.

9. Визната политика исто е неопходна и е упатена на релевантната ЕУ *acquis* заради/во функција на:

- › *добро менаџирана миграција;*
- › *безбедна околина;*
- › *виза слободното патување оди без проблеми;*

- › националните власти продолжуваат да ги бараат ненајдените азиланти/ баратели во шенген и во асоцираните држави.

Шенген-системот и надворешните граници се законската рамка која најмногу е во согласност со ЕУ стандардите, меѓутоа има планови за:

- › апгрејд на стратешката;
 - › апгрејд на законската рамка;
 - › Шенген-акцискиот план од 2008 е апгрејдиран со најновото *acqui*.
- 10.** Во областа кривични работи се чека на ратификации на Хашката конвенција од 1996 за судството, применливото право, признавањето, принудната примена и соработките за родителските одговорности и мерките за заштита на децата; 2005 за избор на суд; 2007 за меѓусебно обновување на поддршките на децата и други форми на семејни одржувања и на Протоколот за применливо право за одржувања;
- 11.** Царините се на високо ниво со законодавството на ЕУ, во 2018 со изменетата ЕУ номенклатура; администрацијата и оперативниот капацитет, стандардите за професионален интегритет и квалитетните контроли применувани систематски, собрани царини повисоки во 2018; новите царини, мора поголемо внимание да му посветат на/меѓу економските оператори за бенефитите од ИТ секторот.

3. Воведување во клучните заклучоци на ова поглавје

1. Основачките акти на трите европски заедници од 50-тите години на минатиот век не содржеле одредби за полициски и/или за правосудни соработки на државите членки.
2. Првите неформални, меѓудржавни облици на полициски соработки биле воспоставени во 70-тите години на минатиот век, како пет работни групи познати под називот ТРЕВИ (Треви).
3. Првото уставно-правно санкционирање на ваквиот вид соработки во споменатите области било направено со *Мастрихт*, кој го воспоставил Третиот (меѓувладин) столб под насловот правда и внатрешни работи. Но, овој договор не воспоставил посебна единица/агенција/тело за меѓународна правосудна соработка.
4. *Амстердам* воспоставил широка зона на слобода, безбедност и правда и извршил комунитаризации на дел од надлежностите на Третиот столб.

Ниту овој конститутивен акт не предвидел воспоставувања посебно тело за меѓународна правосудна соработка на државите членки.

5. Тоа прв пат го сторил *Ница*. Но, државите не го прифатиле предлогот на ЕК на Конференцијата во Ница за воведување нов чл. 280А, кој би отворил можност за воспоставување европски јавен обвинител надлежен да ги гони сторителите на кривични дела што ги повредувале финансиските интереси на ЕУ.
6. За прв пат овие одредби биле внесени во чл. III-274 од Договорот за Уставот за Европа.
7. Повторно воскреснатата идеја во текот на подготовките на *Лисабон* резултирала со соодветни уставни (реформски) одредби за ЕВРОПРАВДА и за можности за воспоставувања европски јавен обвинител.
8. Лисабонската нормативна рамка ја афирмирала ЕВРОПРАВДА, долгорочно опсервирано, како можен зародиш на идната Канцеларија на Европскиот јавен обвинител.
9. Засега, фрагментацијата останува карактеристична црта на позитивното кривично право на ЕУ.
10. Поглавјето 24 – правдите, слободите и безбедностите, и по стапувањата на сила на *Лисабон*, кој ја укина тристолбната структура на ЕУ, продолжува да функционира како посебна целина во однос на која се релевантни посебни правила и соодветни постапки.
11. Станува збор за комплексно (поради бројностите и разновидностите на релевантните правни акти) и компликувано, со преговарачкиот жаргон тешко (поради проблематичностите на процесите на нивните транспонирања/имплементирања на национален план) поглавје.
12. Со/во ова поглавје доминираат извршните активности⁹⁹⁶ што се манифестираат преку соработки на надлежните национални органи (на државите членки на ЕУ), но и низ воспоставувања нови агенции, тела различни од нејзините институции, со сопствени правни субјективитети, основани со акти на секундарното законодавство и уредени со правилата на јавното право,⁹⁹⁷ на пример, ЕВРОПОЛ, ЕВРОПРАВДА итн.

996 Види повеќе кај Craig P.&de Burca G., *EU Law: Texts Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2008, стр. 249 et. seq.

997 Види подетално на интернет-страницата: http://www.europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm

13. Во периодите непосредно по конфликтите во 2001 (2001 - 2004), ЕУ на планот на правдите, слободите и безбедностите како врвни приоритети, на стратешки нивоа ги дефинираше реформирањата на надлежните институции, пред сè, на полициите. Следствено, во овој период, процесите, условно говорејќи, повеќе беа европски, отколку македонски/сопствени. Но, по 2004 акцентите веќе се ставени врз транспонирањата на Правото на ЕУ и, со тоа се воспоставија поголеми нивоа на сопствености врз процесите.⁹⁹⁸
14. Анализата на напредоците што нашата држава ги остварува во процесите на усвојувања на законодавствата на ЕУ по поглавја наведуваат на заклучокот дека нормативните конвергенции се најверојатно највисоки, најнеспорни, најмалку проблематични и најлесно остварливи во подрачјата во кои постојат високи степени на усогласености на политичките преференции.⁹⁹⁹
15. Но, анализите на транспонирањата на Поглавјето 24 покажуваат дека значителни, па дури и високи степени на конвергенции не само што се сосема можни, туку и релативно лесно остварливи, се разбира, доколку им бидат дадени приоритети, првенствено од страна на ЕУ, преку ЕК. На пример, процесите на транспонирања на релевантните *acquis* (кои, патем и не се сосема прецизни) во Законот за полицијата, не се сериозни политички преференци во дадените моменти поради внатрешните политички ризици, но тоа стана принудно, по силата на инсистирањата на ЕК, формализирани како посебни определници за напредоци на целините на процесите.
16. Но, нормативните конвергенции, очигледно, се можни и при присуства на поттици во вид на награди од страна на ЕУ. Типичен пример во оваа смисла е визната либерализација – извесната награда на крајот од соодветната фаза на транспонирања на релевантните *acquis*, која, бездруго, му беше најсилниот поттик на политичкиот фактор кој требаше да работи на неа.
17. Капацитетот на национална администрација за примања на нормите од Поглавјето 24 од страна на ЕК се оценува од ниска до средна подготвеност. Тренд на подобрувања на подготвености постои, но остануваат долгоприсутните проблеми и на хоризонтално ниво (системите на (не)организациски/(не)организирања; методите на (не)мотивирања; системите на (не)унапредувања; партизациите и по вертикала (недостатоците од стратешки анализи, создавања и усогласувања на политиките; нивните (не)интеракции со високите нивоа на администрациите; системите на (не)раководењата итн.

998 Види детално кај Ристевска Јорданова М., исто, стр. 317 и понатаму.

999 Види повеќе кај Петрушевска Т., *Усвојување на ...*, исто.

18. Генерално, транспонирањата на целото Поглавје 24 ќе биде сложен процес што ќе бара значителни средства од секаков вид.
19. За среќа, промените во правните инструменти што ги внесе *Лисабон* сакаме да веруваме дека нема потреба да очекуваме дополнително да придонесуваат кон уште поголеми доkomplикувања на и, без тоа, ужасно комплексната цела балканска црна дупка.

ДОПОЛНИТЕЛНО ОБРАЗОВАЧКИ/ЕДУЦИРАЧКИ ОСНОВНИ КОНТРОЛНИ ПРАВНИ ПРАШАЊА

1. Има ли врска меѓу *Лисабон* и азилантите – зошто има, а зошто нема? Доколку има, каков е нејзиниот обем и интензитет? И дали зависи само од уставно-правните правила или и од многу други нешта (кои и какви)?
2. Има ли каква било врска меѓу *Лисабон* и мигрантите? Каква е, пак, таа во смисла на регулираност? И во какви насоки?
3. Какви му се релациите на *Лисабон* со кривичните области? Со кои особено? И како особено?
4. Какви се односите на *Лисабон* со судските соработки во граѓанските предмети? Како се регулирани? И како правосудно се практикуваат?
5. Има ли простор во *Лисабон* за ЕВРОПРАВДА? Ако нема – зошто? А, доколку има – како?
6. Објаснете ни како ги анализирате односите меѓу ЕВРОПОЛ и Канцеларијата на Јавниот обвинител? Како функционирачки или не? И како (не)функционирачки, односно (не)успешни?
7. Каква е улогата на *Лисабон* за идната Канцеларија на Јавниот обвинител? Дали е плодна почвата за нејзиното конечно етаблирање или не? Какви се вашите размислувања за тоа дали, воопшто, и, евентуално, кога до неа би можело тоа навистина и да се случи, вклучително, и дали навистина?
8. Постои ли само Право на ЕУ? Или постои и нешто друго (не)поврзано со него? Како го разбирате и го доживувате европскиот правен институт *Политичка унија*?
9. Како го имате осознаено процесот на усвојувања на законодавството на ЕУ во нашево законодавство? Дали верувате дека тој, воопшто, постои? И како се однесувате кон, евентуалните, негови квалитети?
10. Какви се вашите критички приоди кон процесот врз кои почива и претходното прашање? Позитивни или негативни? И зошто, секој од нив различните – плус како и колку?

ДОПОЛНИТЕЛНО ШИРОКО РАЗГРАНЕТИ И РАЗЛЕТАНИ И ДЛАБОКО ВГНЕЗДЕНИ РАЗЛИЧНИ ПРИМЕРИ НА ПРАВНИ ПРАКТИКИ

1. Ве молиме, најкусо исформулирајте најразлични куси раскази за СБП од највариететни аспекти – правни и политолошки и за азилантите и за мигрантите; кривично правни; граѓанско-правни итн.!
2. Ве молиме, обидете се да моделирате еден вид на *игра* меѓу ЕВРОПОЛ, од една страна, и каква било конкретна канцеларија на јавен обвинител, од друга страна!
3. Ве молиме, дизајнирајте сопствени варијанти на политички униии!
4. Ве молиме, исплетете си разновидни мрежи за вткајувања на правните норми на ЕУ во правни акти на внатрешново право!
5. Ве молиме, креирајте напредоци на нашава држава во области/прашања кои се досега редовно сериозно критикувани како несоодветни и/или како недоволни!



Поглавје 11

Проширување на Европската Унија пред падот на Берлинскиот ѕид

1. Проширување на Европската Унија

Проширувањето се наоѓа на дневниот ред на Европската Унија уште од основањето на европските заедници, и континуирано продолжува да биде еден од нејзините приоритети до денес. Самата Европска Унија е структура која постојано се надградува и развива, а зголемувањето на бројот на нејзините држави членки е незаобиколна димензија во рамките на тој процес. Пред најзначајното проширување во 2004/07 година, европските заедници од шесте држави основачи се прошируваат на петнаесет, преку три фази на прифаќање нови држави: во првата фаза членки на ЕЗ стануваат Велика Британија, Данска и Република Ирска; во втората тоа се Австрија, Шведска и Финска; додека со третата фаза на проширувањето нови членки стануваат Грција, Шпанија и Португалија. Секоја од овие три фази се карактеризира со одредени општествени, економски и политички особености.

Проширувањето на Унијата е процес што започнува набрзо после основањето, иако првиот круг на проширување се случува дури во 1973 година. За да се стане дел од оваа структура, потребно е да се исполнат одредени услови, што ги пропишува самата ЕУ.

Државите имаат избор да аплицираат или не, но ЕУ има мали изборосвенда ги прифати кандидатите кои ги исполнуваат пропишаните критериуми. Пред пропишувањето на Копенхагенските критериуми услов за придружување кон Заедниците беше да се биде европска земја која сака да стане членка, а единствената одбиена апликација досега е апликацијата на Мароко, со образложение дека не се работи за европска земја. Доколку ги исполнат економските и политички критериуми за членство, ЕУ нема основа да ги одбие државите што се европски. Сепак, дискусиите дали границите на Европа се географски, културни, цивилизациски или од некој друг тип ќе бидат на дневен ред и во следните кругови на проширување.

Членството во ЕЗ можеби на почетокот се третираше само како привилегија и можност за побрз економски развој, притоа занемарувајќи ги трошоците што произлегуваат од него. На пример, по влегувањето на скандинавските држави

стандардите за заштита на животната средина беа значително покачени, па кај речиси сите држави членки се појави потреба за зголемени трошоци во оваа сфера. Категорија која секогаш се преиспитува при аплицирањето за членство е суверенитетот и неговото пренесување на наднационалните структури во ЕЗ. Дебатите околу ова прашање се поттикнуваат и откако земјата ќе стане членка, и честопати се злоупотребуваат во внатрешно-политички цели.

Државите од Централна и Источна Европа аплицираа набрзо по распаѓањето на Варшавскиот пакт, па оттаму во овие средини се покренуваа и прашања дали воопшто е потребно земјата од еден да влегува во друг сојуз, идеолошки спротивен од дотогашниот, и обвинувања на сметка на ЕЗ дека Брисел само ќе ја замени Москва. Заштитата на културниот и јазичен идентитет на помалите народи е прашање кое, исто така, честопати се актуелизира, но досега во ЕЗ не е забележана тенденција на асимилирање на некоја етничка група или исчезнување на јазикот. Напротив, ирскиот јазик доживеа своевидна преродба по влегувањето на Ирска во ЕЗ, а од 2007 ќе биде и еден од официјалните јазици на Унијата. Подолу се анализирани проширувањата на ЕЗ од 1973 година, од 1981/1986 година, како и од 1995 година. Поради своите политички и економски особености, проширувањето од 2004/07 година е предмет на обработка на посебно поглавје.

1.1. Проширувањето од 1973 година

Во првата фаза – проширувањето од 1973 година – повеќе фактори ги поттикнуваат државите апликанти да побараат членство во ЕЗ, а најзначајно во овој прв круг е зачленувањето на Велика Британија.

Неколку години претходно, Шуман ја опишува Британија како земја која умее во сè да се држи настрана, и без да се изолира, таа набљудува. Исто така, предвидува дека Англија ќе прифати да се интегрира во Европа само под притисок на настаните.¹⁰⁰⁰ Политиката на Велика Британија во периодот по Втората светска војна, според Черчил, ја карактеризираат три вида меѓусебно поврзани односи: со Комонвелтот; со САД; и со Западна Европа. Сè до раните 60-ти односите со Западна Европа се сметаа за најмалку важни, и владејачките елити во земјата не беа подготвени за откажување од суверенитетот, кое беше потребно за интеграција во заедниците. Исто така, во тој период Британија сè уште се сметаше за една од малкуте светски сили, така што не постоеше потреба да се вклучува во некакви заедништва со други, помалку моќни држави. Тенденциите за намалување на влијанијата на државите членки во ЕЗЈЧ и можните барања за споделување на информации поврзани со атомската енергија уште повеќе го намалија расположението на Британија за влез во ЕУ. Основајќи ја Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА) Британија се обиде да им конкурира на европските

¹⁰⁰⁰ Шуман, Р.: *За Европа*, Делегација на Европската комисија, Скопје, 2004.

заедници, но по резултатите од функционирањето на ЕЕЗ кон крајот на 50-тите, ставот во Лондон кон членството во нив почна да се менува.

Всушност, првото проширување на ЕЕЗ можеше да се случи порано, доколку францускиот претседател Де Гол не се спротивставуваше на британската апликација во две прилики – во 1961 и 1967 година. Причините за овој негов став можат да се бараат во ставот дека Британија ќе ѝ го одземе водечкото место на Франција во новосоздадените заедници, како и дека ќе го загрози сојузништвото на Франција и Германија. Ставовите на Де Гол за појака Европа која ќе им конкурира на САД не беа во согласност со блиските врски на Лондон и Вашингтон.

Сè до заминувањето на Де Гол од претседателската функција во 1969 година, Британија остана далеку од членство во Заедниците. Новиот претседател Помпиду зазема поинаков став – дека Британија може да послужи како добар пазар за француските производи, како сојузник против растечкиот супранационален карактер на Заедниците, а и како земја која би дала значителен придонес кон заедничкиот буџет.

Промената на позицијата во Лондон, пак, се должеше на намалувањето на влијанието на светската сцена, позиционирањето на САД и СССР во биполарен свет во кој Британија е само сојузник на едната страна, како и се повидливите економски резултати од функционирањето на Заедниците.¹⁰⁰¹ Преговорите за членство беа отворени во 1970 и завршени прилично брзо, за само 18 месеци. На 1 јануари 1973 година Велика Британија и формално стана членка на европските заедници.

Своите мотиви за приклучување на останатите две држави од овој круг на проширување, Данска и Ирска, ги врзуваа за Велика Британија, поради историски, културни и политички причини. Оттаму, и двете држави ги поднесоа и ги повлекоа своите кандидатури во согласност со резултатите од обидите на Британија да се приклучи во ЕЗ. На крајот, и двете држави станаа членки истовремено со неа, во 1973 година.

Една од главните политички причини Република Ирска да аплицира за членство во ЕЗ беше желбата да се отргне од сенката на Британија и да се поврзе со континентална Европа. Како резултат на тоа, после интеграцијата Ирска можеби не се чувствуваше повеќе европска, но, секако, се чувствуваше помалку британска.¹⁰⁰²

Во овој круг на проширување уште една земја, Норвешка, успешно ги заврши преговорите за членство, но членството беше одбиено на референдум, поради

¹⁰⁰¹ Nugent, N.: *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

¹⁰⁰² Ibid.

стравот за негативно влијание на земјоделството, рибарството и проблеми поврзани со предавањето на суверенитетот.

Какво влијание имаше проширувањето од 1973 година? Влегувањето на Британија, секако, донесе една нова состојба, посебно во периодот на владеењето на Конзервативната партија (1979-1997). Ова се должеше на различните позиции што беа заземани од британската влада за прашања за кои најчесто се согласуваа сите останати држави членки, а главен извор на несогласувањата со Британија беше прашањето за буџетот, проблем што и денес останува на агендата на ЕУ. Суштината на проблемот е незадоволството на Британија од финансиските придонеси што ги прави за Заедничката земјоделска политика, систем од кој најголема добивка имаат државите со доминантен земјоделски сектор, како Франција. Причината за создавањето на Европскиот фонд за регионален развој во 1975 година беше токму потребата Британија да добива повеќе средства од заедничкиот буџет. Сепак, ова не беше доволно да ги задоволи конзервативците, па на Самитот во Фонтенбло во 1984 година беше создадена посебна формула со која Британија ги добива назад средствата од заедничкиот буџет. По смената на власта во Лондон во 1997 година, лабуристите беа значително повеќе кооперативни во ЕЗ; поддршката за договорите од Амстердам и Ница, како и намерата на Блер Британија да ја предводи одбранбената политика на ЕУ се дел од доказите за тоа. Намерата на Велика Британија да ја обликува политиката на ЕУ однатре, а не да биде само набљудувач на глобалната улога на ЕУ денес е реалност.

Во однос на придонесот на Данска кон функционирањето на ЕЗ, не би можело да се каже дека е сосема различно од она на Британија. Најдраматичен момент е оној со одбивањето на ратификацијата на Договорот од Мاستрихт на референдумот во 1992 година Исто како и Британија, Данска не ја прифати заедничката валута – еврото, што, исто така, беше одбиено на референдум.

Од друга страна, пак, членството на Ирска не внесе некои позначајни проблеми во ЕЗ. Единствената проблематична состојба беше предизвикана со референдумското „не“ на Договорот од Ница во јуни 2001 година. Сепак, тоа се должеше повеќе на внатрешни политички случувања, отколку на негативен став на гласачите кон ЕУ, па веќе следната година референдумот за ратификација на Договорот беше позитивен.

Овој круг на проширување покажува дека перспективата на една земја да стане членка може да биде загромена од друга земја што веќе е членка на ЕУ. После подолг период на блокирање, Франција, сепак, избегна повторно да го блокира зачленувањето Велика Британија, увидувајќи дека и таа самата, а и Заедницата ќе имаат повеќе корист отколку штета од заокружувањето на тој процес.

1.2. Медитеранското проширување – 1981 и 1986 година

Иако во овој случај се работи за две проширувања, едното кога Грција стана членка во 1981 година, и второто во 1986 година, кога се приклучија Шпанија и Португалија – поради сличностите кои произлегуваат како од внатрешно-политичките состојби во овие држави пред да се придружат, така и поради економските и географски особености – ќе биде третирано како еден круг на проширување – медитеранско проширување.

Причините за одложувањето на членството на Грција во ЕЗ беа повеќестрани. Во 50-тите години неразвиената и претежно рурална економија на Грција не беше најпогодна за ЕЗЈЧ и ЕЕЗ, што беше главен економски недостаток на земјата. На патот кон ЕУ, Грција потпиша Договор за асоцијација што влезе на сила во 1962 година, што имаше за цел да ја подготви земјата за притисокот од обврските на членството. На страната на политичките пречки, од 1967 до 1974 година во Грција владееше воена влада, што беше неприфатливо за една идна земја членка на ЕЗ.

Европската комисија во своето мислење препорача дека земјата сè уште не е подготвена за влез во ЕЗ и предложи претпристапен период со неограничено времетраење.¹⁰⁰³ Грчката влада понуди аргументи кои беа прифатени од Советот на министри – членството би ја зацврстило демократијата во земјата, како и врските со западноевропските држави. Овој случај подоцна беше опишуван како одлука при која министрите „ги следеа своите срца, а не својот разум“.¹⁰⁰⁴ Грција стана членка на ЕЗ на 1 јануари 1981 година.

Политичките и економските прилики во Шпанија и Португалија долги години беа против членството во ЕЗ. И двете држави беа под авторитарни режими со кои демократските влади на членките на ЕЗ не сакаа да имаат многу блиски релации. Како и Грција, и овие држави, доколку не беа под диктаторска власт, веројатно ќе беа поканети да се приклучат порано. Економски, и двете држави беа неразвиени и претежно земјоделски, па оттаму не беа земени предвид при основањето на ЕЗ, како и при претходниот круг на проширување. Дури по отфрлањето на режимот на Каetano во Португалија во 1974 година и смртта на Франко во 1975 година можностите за членство станаа пореални. Двете држави аплицираа во 1977 година, а станаа полноправни членки на 1 јануари 1986 година.

За Грција, Шпанија и Португалија прашањето за европскиот идентитет беше приоритет. Овие беа држави чиј „европски карактер“ тешко можеше да биде доведен во прашање, беа исклучени од (тогаш) „Новата Европа“ – европска заедница на либерални демократии. Откако станаа демократски во средината

¹⁰⁰³ Nugent, N.: *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

¹⁰⁰⁴ Cowles, M. G.; Dinan, D.: *Developments in the European Union – 2*, Palgrave Macmillan, 2004.

на 70-тите можеа повторно да ѝ се придружат на Европа, а перспективата за членство и членството во ЕЗ им помогна да ги консолидираат нивните неискусни демократски системи.

Со проширувањето во 1973 година, Заедниците се проширија на север, додека со вториот круг на југ. Со влегувањето на Грција, Шпанија и Португалија голем дел од буџетот беше наменет за поддршка на овие држави, посебно на нивните земјоделски сектори. Понатаму, односот на Европа кон Медитеранскиот регион доби поголем приоритет отколку претходно, што доведе и до создавањето на т.н. Барселонски процес во 1995 година. Овие три држави, имајќи го предвид статусот на најнеразвиени од сите членки, постојано вршеа притисок за повисок бенефит за нивните држави, што доведе дури и до закани од страна на Шпанија дека ќе стави вето на проширувањето во 1995 година, сè додека не беше одоброволена да се согласи, преку создавањето на Кохезиониот фонд, од каде што добива огромни финансиски средства.

Грција не предизика позначајни проблеми со своето влегување во ЕЗ, освен повремени барања за посебна финансиска помош во случаи кога економијата запаѓаше во криза. Таа беше и единствената земја што не успеа да ги исполни критериумите за прифаќање на еврото во првиот круг. Проблемите со Турција во врска со Кипар и некои острови во Егејското Море, како и комплексните односи на пријателства и непријателства со делови од поранешна Југославија беа главни пречки за ЕУ да развие единствена и ефективна политика кон Југоисточна Европа; а нејзините односи со Кипар доведоа до закани за вето на проширувањето со државите од Централна и Источна Европа доколку Кипар не биде дел од тој круг.¹⁰⁰⁵

Од оваа фаза на проширувањето може да се заклучи следново: прво, речиси е невозможно да се одбие за членство земја којашто е европска и демократска, но, секако, може да се одложува нејзиното зачленување. Второ, ЕЗ има толку значајна улога што функционира како катализатор за економската и политичка модернизација на новите држави членки. Третата лекција е дека проширувањето на членството, дури и кога вклучува релативно слаби нови членки, не води кон слабење на интеграцијата. Проширувањето на југ овозможи поттик за усвојување на програмата за внатрешниот пазар.¹⁰⁰⁶

1.3. Проширување со државите од ЕФТА – 1995 година

Во 80-тите години на минатиот век Европа го имаше достигнато лимитот за нови членки, источноевропските држави и оние што имаа прогласено неутралност не можеа да се вклучат во постоечката институционална структура. Со паѓањето на

1005 Nugent, N.: European Union Enlargement, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

1006 Tsoukalis, L.: What Kind of Europe?, Oxford University Press, Oxford, 2004.

сидот ситуацијата се смени. Претседателот на Европската комисија, Жак Делор сакаше да ја консолидира економијата пред да дојдат новите членки. Причина повеќе за реформа беше и желбата на апликантите за полноправно членство и ништо друго.

Во 1992 година ЕЗ започна преговори за членство со Австрија, Финска и Шведска, а во 1993 по втор пат со Норвешка. Преговорите со секоја од овие држави завршија успешно во март 1994 година, но на 1 јануари 1995 година во ЕУ влегоа само Австрија, Финска и Шведска.

Зошто овие држави побараа да станат членки на ЕУ? По падот на Берлинскиот ѕид, неутралноста на Австрија, Финска и Шведска веќе не беше пречка за членство во ЕУ – заедница на држави која претходно можеше да биде перципирана од СССР како друштво на капиталистички држави кои истовремено беа и членки на НАТО.

Австрија, Финска и Шведска во времето кога аплицираа веќе беа богати, демократски и сигурни во сопствениот европски идентитет. ЕФТА, која беше основана на иницијатива на Велика Британија остана со мал број на членки, без Британија, Данска и Португалија, а ЕЕЗ беше и економски и политички далеку помоќна од ЕФТА, па учеството на овие држави во ЕЕЗ можеше само да им оди во прилог на нивниот развој.

Со овој круг на проширување ЕУ почна да размислува за институционална реформа која требаше да ја подготви за влезот на 12-те држави од Централна и Источна Европа. Исто така, од економски аспект, држави беа потенцијални членки кои ќе придонесат за полнење на буџетот. Како придонес може да се смета и внесувањето на скандинавската политичка култура, демократија и транспарентност во Унијата.

За позначајни негативни импликации од нивното зачленување не би можело да се зборува, но, секако, има и некои прашања кои заслужуваат да се споменат. Поради својата географска положба и внатрешни политички случувања, Австрија се залагаше, по проширувањето со државите од Централна и Источна Европа, пазарот за работна сила да не се отвори целосно. Шведска е една од трите држави членки кои не го прифатија еврото, а заедно со Финска се водечки држави кои го подвлекуваат значењето на заштитата на животната средина и заштита на потрошувачите. Скандинавските држави беа и клучни партнери на државите од балтичкиот регион во процесот на нивното приближување кон ЕУ.

Табела 1.: Должината на процесот на интеграција на нови држави членки 1973-1995¹⁰⁰⁷

Земја	Датум на апликација	Времетраење на преговорите	Датум на зачленување	Период меѓу апликацијата и членството
Велика Британија (втора апликација)	10.5.1967	19 месеци	1.1.1973	5 години и 8 месеци
Данска	11.5.1967	19 месеци	1.1.1973	5 години и 8 месеци
Ирска	11.5.1967	19 месеци	1.1.1973	5 години и 8 месеци
Грција	12.6.1975	2 години и 10 месеци	1.1.1981	5 години и 6 месеци
Португалија	28.3.1977	6 години и 8 месеци	1.1.1986	8 години и 9 месеци
Шпанија	28.7.1977	6 години и 4 месеци	1.1.1986	9 години и 5 месеци
Австрија	17.7.1989	13 месеци	1.1.1995	5 години и 3 месеци
Шведска	1.7.1991	13 месеци	1.1.1995	3 години и 4 месеци
Финска	18.3.1992	13 месеци	1.1.1995	2 години и 8 месеци

Процесот на интеграција во однос на својата должина беше различен во сите кругови. Најдолго траеја преговорите за пристапувањето на Португалија и Шпанија – повеќе од шест години, додека најкратки беа оние со Австрија, Шведска и Финска – само тринаесет месеци. Финска е и земја што најбрзо стигна до ЕЗ, со само две години и осум месеци од датумот на аплицирање до конечното зачленување.

1007 Bomberg, E.; Stubb, A.: "The European Union: How does it Work?", Oxford University Press, Oxford, 2003.

Табела 2. : Референдуми за членство во ЕУ, 1972-1994¹⁰⁰⁸

Земја кандидат	Датум	„За“	„Против“	Одсив	Резултат
Ирска	10.5.1972	83,1 %	16,9 %	70,9 %	Позитивен
Норвешка	24-25.9.1972	46,7 %	53,3 %	79,2 %	Негативен
Данска	2.10.1972	63,4 %	36,6 %	90,1 %	Позитивен
Велика Британија	5.6.1975	67,2 %	32,8 %	64,0 %	Позитивен
Грција		Без референдум			
Португалија		Без референдум			
Шпанија		Без референдум			
Австрија	12.6.1994	66,6 %	33,4 %	81,3 %	Позитивен
Финска	25.6.1994	56,9 %	43,1 %	74,0 %	Позитивен
Шведска	13.10.1994	52,8 %	47,2 %	83,3 %	Позитивен
Норвешка	27-28.11.1994	47,8 %	52,2 %	89,0 %	Негативен
<i>Референдум во земја членка за дозвола за влез на нови држави членки</i>					
Франција	23.4.1972	68,3 %	31,7 %	60,2 %	Позитивен

Меѓу крајните чекори пред пристапувањето се одлуките за зачленување од страна на самите апликанти, што во најголем број случаи беа носени на референдуми. Освен во медитеранското проширување, сите останати држави одржаа такви референдуми, а на референдум се случија и двете прилики на одбивање на зачленувањето на Норвешка. Посебен случај е референдумот одржан во Франција, со цел да се дозволи влезот на нови членки, што најмногу се однесуваше на Велика Британија.

Највисок резултат на референдумот за членство е забележан во Ирска (83,1 %), по која следат Данска, Велика Британија и Австрија, со над 60 % гласачи кои се изјасниле позитивно. Најнизок е процентот во случајот на Финска и Шведска, каде што за зачленување се изјасниле 56,9 %, односно 53,8 % од граѓаните.

1008 Bomberg, E.; Stubb, A.: "The European Union: How does it Work?", Oxford University Press, Oxford, 2003.

1.4. Држави кои остануваат надвор од ЕУ: Норвешка, Швајцарија, Исланд

Покрај одбивањето на референдум во два наврата, случајот со единствената скандинавска земја надвор од ЕУ – Норвешка е карактеристичен и тоа со што оваа земја веќе учествува во Шенгенскиот договор, заедно со речиси сите членки на ЕУ, како и во НАТО алијансата. Сепак, во расположението на гласачите поважно е чувството на независност кое произлегува од нафтените богатства, како и опасноста од загрозување на рибарството.

Во случајот со Швајцарија неутралноста е главна причина зошто сè уште е надвор од Унијата. На земја на која ѝ требаа неколку декади да влезе во ОН, членството во Унијата, барем засега, не е приоритет. Од друга страна, географската положба на земјата налага ЕУ постојано да бара поголема соработка со Швајцарија, пред сè, поради транспортот на стоки преку нејзината територија.

Исланд, исто така, останува надвор од Унијата, и заедно со претходно споменатите две држави и Лихтенштајн ја сочинуваат ЕФТА. Како и Норвешка, и Исланд е член на НАТО и Шенгенскиот договор, но членството во Унијата е оставено за во иднина. Исланд аплицираше за членство во ЕУ во 2009 година, но ја повлече апликацијата во 2013 година.

Одредени мислења го посочуваат Исланд како пример според кој би можеле да се движат односите на една држава која нема амбиции за полноправно членство во ЕУ. Имено, придобивките од членството во НАТО, слободната трговија преку Европската економска област, како и Шенгенскиот договор се доволни за обезбедување на стабилноста, економскиот развој и благосостојбата на граѓаните. Во тој случај не би било потребно да се изврши предавање на суверенитетот на структурите на ЕУ, како и би се задржала поголема автономија во однос на некои политики. Сепак, при овој приод не смее да се изостави фактот дека Исланд е островска земја, со само 300 000 жители, етнички и религиозно хомогена, како и со прилично различно геополитичко значење од повеќето држави кои се потенцијални кандидати за членство.

2. Историското проширување со државите од Централна и Источна Европа во 2004 година

2.1. Потребата од проширување на ЕУ по падот на комунизмот – политички, економски и безбедносни аспекти

По Втората светска војна државите од Централна и Источна Европа беа дел од Варшавскиот пакт – заедница на држави со контролирана економија, недемократско управување и безбедносно поврзани со Советскиот Сојуз. По распаѓањето на овој пакт, државите од тој дел на Европа, со исклучок на Украина, Белорусија и Молдавија, аплицираа за членство во текот на 90-тите години.

Какви беа односите на Заедниците со Источна Европа пред да започне демократизацијата на државите од овој регион? Студената војна не даваше речиси никакви можности за некаква позначајна соработка меѓу двата блока. Извесни форми на соработка се остваруваа на билатерално ниво, во рамките на ОБСЕ и други меѓународни организации. Односите на државите од двата блока би можеле да се анализираат во две политики: надворешни економски односи и надворешна политика. Тие честопати се преплетуваа, па така трговијата со источниот блок беше под тензија поради политичките односи. Источните држави побараа да воспостават односи со Заедниците, што, всушност, предизвика заеднички настап на државите членки.

При основањето на ЕЗЈЧ во 1951 година односите на двата блока беа крајно заладени, и во советскиот блок создавањето на оваа заедница беше перципирано како почеток на американско-германска хегемонија на целиот континент.¹⁰⁰⁹ Советската интерпретација беше дека и ЕЕЗ, основана во 1957 година е, всушност, економско крило на НАТО, и дека противречностите во системот ќе предизвикаат брзо распаѓање на Заедниците. Неколку години подоцна, во 1962 година, во напис во московскиот дневен весник „Правда“ се признаваат придобивките на економската и политичка реалност што промовираа инвестиции, модернизација и зголемување на платите.¹⁰¹⁰ Сепак, дури до 80-тите години СССР и неговите сојузници одбиваа официјално да соработуваат со ЕЗ и се обидуваа да го блокираат нејзиното учество во меѓународните организации. Советот за заедничка економска помош беше основан во 1949 година со цел да ја зајакне економската соработка меѓу државите од источниот блок, а по подобрувањето на односите меѓу двата блока по Кубанската криза во 1962 година, членките на овој блок започнаа поинтензивна трговска размена со ЕЗ.

1009 Lippert, B., Stevens-Stroehmann, R.: *German Unification and EC Integration: German and British Perspectives*, Pinter, London, 1993.

1010 Smith, K. E.: *The Making of EU Foreign Policy – The Case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

Табела 3.: Трговска размена меѓу ЕЗ и источноевропските држави, 1958-1987 (во милиони еки)¹⁰¹¹

Земја	1958	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987
СССР								
Извоз	386	604	563	1415	5064	7808	12 509	9189
Увоз	477	706	1066	1554	4064	11 382	20 710	13 128
Баланс	-91	-101	-503	-139	1000	-3573	-8201	-3940
ГДР								
Извоз	57	95	177	219	494	865	947	1086
Увоз	61	91	166	230	519	951	1832	1390
Баланс	-4	4	11	-10	-25	-86	-884	-304
Полска								
Извоз	197	209	315	604	2745	2892	2733	1332
Увоз	229	278	438	689	1733	2805	3572	2907
Баланс	-32	-69	-123	-85	1013	87	-839	-575
Чехословачка								
Извоз	1362	178	283	565	1068	1405	1966	2078
Увоз	143	184	281	478	874	1544	2271	2055
Баланс	-7	-6	-122	87	194	-139	-306	23
Унгарија								
Извоз	72	134	195	416	980	1619	2486	1372
Увоз	70	102	198	372	713	1430	2014	1996
Баланс	2	32	-4	44	267	189	473	375
Романија								
Извоз	56	105	256	500	1105	1772	1157	651
Увоз	72	111	224	462	989	1826	2910	2429
Баланс	-16	-6	31	38	116	-56	-1753	-1778
Бугарија								
Извоз	30	63	152	231	689	805	1639	1453
Увоз	33	50	127	191	222	507	586	517
Баланс	-2	13	25	40	466	-298	1053	936

Кризата во Полска во почетокот на 80-тите е карактеристичен пример за политиката што Западот, односно ЕЗ и САД ја водеа кон источноевропските држави.

1011 Eurostat - europa.eu.int/comm/eurostat/

По појавата на „Солидарност“ во август 1980 година, Западот стравуваше од повторување на состојбата во Унгарија во 1956 година или во Чехословачка во 1968 година. Предупредувањата до Москва беа координирани во рамките на НАТО,¹⁰¹² а Европскиот совет, исто така, упати предупредувања до СССР во декември 1980 и март 1981 година.¹⁰¹³ Но, по воведувањето на вонредна состојба во Полска без советска интервенција, Западот беше дочекан неподготвен. САД воведоа економски санкции против Полска и СССР, што вклучуваше и запирање на кредитите потребни за финансирање на гасоводот од СССР кон Западна Европа. И покрај забраната за сите американски фирми да продаваат технологија потребна за тој проект, гасоводот предложи да се гради благодарение на финансирањето од страна на француска фирма.¹⁰¹⁴ Во овој случај западноевропските држави ја искористија можноста преку ЕЗ да развијат заедничка политика на отпор кон американските тенденции да ја оркестрираат политиката на санкции од страна на Западот кон Полска и СССР, врз основа на проценките дека таквата политика би ги загрозила интересите на Заедниците во економските односи со Источна Европа.¹⁰¹⁵ Во понатамошниот тек на настаните ЕЗ и формално упатија протест до САД, по што санкциите беа повлечени во ноември 1982 година. Вонредната состојба во Полска заврши во 1983 година, политичките затвореници беа ослободени, а тензиите меѓу Истокот и Западот беа намалени. Овој случај даде пример како наворешна закана ја поттикнува внатрешната солидарност – гасоводот послужи како средство за зајакнување на ЕЗ.¹⁰¹⁶ Во текот на 80-тите, и покрај недостигот од поддршка од САД, државите членки на ЕЗ поставија јасни цели за одржување на блиски политички и економски врски со Источна Европа. Оваа политика, секако, придонесуваше за поттикнување на државите од тој регион да водат економска политика независно од Москва.

При крајот на 80-тите, во предвечерјето на падот на Берлинскиот ѕид, би можело да се зборува и за своевидна „Остполитик“ на ЕЗ кон Источна Европа. Во есента 1988 година некои држави членки ѝ одобрија на Москва кредити во милионски износи: Велика Британија (една милијарда фунти); Западна Германија (940 милиони фунти); Франција (300 милиони фунти); и Италија (400 милиони фунти).¹⁰¹⁷ Во ноември 1988 година претседателот на Европската комисија, Жак Делор, повика на заеднички пристап кон Источна Европа, а во јануари 1999 година го изразува своето жалење што политичките односи се развиваат побавно од економските.¹⁰¹⁸

1012 Oye, K., Lieber, R., Rothchild, D., eds: *Eagle Defendant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Little, Brown and Company, Boston, 1983.

1013 *European Political Cooperation*, Bonn Press and Information Office, 1982.

1014 Oye, K., Lieber, R., Rothchild, D., eds: *Eagle Defendant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Little, Brown and Company, Boston, 1983.

1015 Shlaim, A., Yannopoulos, G.N. eds: *The EEC and Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978.

1016 Katzman, J.: *The Euro-Siberian Gas Pipelina Row: A Study in Community Development*, Millennium, vol. 17, no.1, 1988.

1017 Osborne, D.: *EC must act together on East Europe, says Delore*, The Independent, 17.11.1988.

1018 Delors, J.: *Statement on the Broad Lines of Commission Policy*, in EC Bulletin Supplement 1/89.

Во ноември 1989 година падот на Берлинскиот ѕид симболично ги прикажа промените што веќе го зафатија европскиот континент. Европскиот совет во декември 1989 година усвои документ во кој се потврдува дека „Заедницата презема и ќе презема одлуки за да се зајакне соработката со народите кои се во потрага по слобода, демократија и напредок, и со државите кои имаат намера нивни основни принципи да бидат демократијата, плурализмот и владеењето на правото“.¹⁰¹⁹ Во еден друг документ, пак, се изјавува дека „Заедницата и нејзините членки се потполно свесни за заедничката одговорност која ја имаат во оваа одлучувачка фаза во историјата на Европа. Во ова време на длабоки промени, Заедницата е и мора да остане точка на ориентација и влијание“.¹⁰²⁰

По распаѓањето на Советот за заедничка економска помош во 1991 година, ЕЗ започна преговори со одделните негови членки, држави од Централна и Источна Европа, за склучување договори за трговија и соработка. Овие договори се значајни од повеќе аспекти. Прво, во преговорите за склучување на овие договори се воспостави принципот на условност. За разлика од претходните форми на соработка, кога економската помош не беше условувана со политички реформи, во овој случај беше предвидено државите што се понапред со реформските процеси да добијат повластен третман. Исто така, доколку некоја земја ги прекршува принципите на КЕБС во врска со човековите права, ЕЗ ќе ги запре преговорите. Во целата понатамошна надворешна политика на ЕЗ кон државите од ЦИЕ, повеќе или помалку, ќе биде застапен овој принцип на условност. Второ, во овие договори надлежноста на ЕЗ се проширува во области во кои државите членки претходно се обидуваа да ја ограничат истата – трговска соработка што влијае врз нивната индустрија и фирми. Трето, државите членки се согласија, иако на почетокот неволно, постапно да ги укинат квотите за увоз на источноевропски производи.¹⁰²¹

1019 EC Bulletin, no. 12/1989.

1020 *Statement concerning Central and Eastern Europe*, Document no. 89/314, EPC Documentation Bulletin, vol. 5, no.2, 1989.

1021 Smith, K. E.: *The Making of EU Foreign Policy – The Case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

Табела 4.: Договори за трговија и соработка, 1988-1991¹⁰²²

Земја	Датум на потпишување	Датум на влегување на сила	Трајност	Краен рок за укинување на квотите
Унгарија	26.9.1988	1.12.1988	10 години	31.12.1995
Полска	19.9.1989	1.12.1989	5 години	31.12.1995
Чехословачка	7.5.1990	1.11.1990	10 години	31.12.1994
Бугарија	8.5.1990	1.11.1990	10 години	31.12.1995
Источна Германија	8.5.1990	-	10 години	31.12.1995
Романија	22.10.1990	1.5.1991	10 години	31.12.1995

Договорите не се однесуваат на т.н. „чувствителни“ стоки (јаглен, челик, текстил и некои земјоделски производи). Иако укинувањето на квотите влијаеше на само 3-5 % од трговијата помеѓу ЕЗ и Источна Европа, сепак, тие се однесуваа на некои производи значајни за источните економии: хемиски производи, текстил, обувки и некои земјоделски производи.¹⁰²³ Со овие договори беше овозможена економска соработка во повеќе области: индустрија, земјоделство, енергија, транспорт и заштита на животната средина. Не беа вклучени одредби за финансиска соработка, иако во претходно склучените договори со државите од Магреб во 1976 година беа предвидени и грантови и заеми од Европската инвестициона банка. За надгледување на спроведувањето на договорот беа задолжени комитети со претставници од двете договорни страни. Ова беше прилика Заедницата да ја прошири контролата над надворешната економска политика: државите членки би морале да ги усогласат своите ставови во однос на оваа политика во рамките на комитетите, а Заедницата преку Комисијата би ги зајакнала контактите со секоја земја со која беа потпишани договори.¹⁰²⁴ Средбите на овие комитети се одржуваа еднаш годишно, сè додека договорите за трговија и соработка не беа заменети со асоцијативните договори.

Може да се заклучи дека до 1989 година, државите членки на ЕЗ се воздржуваа да ја ограничат својата слобода да бидат активни во Централна и Источна Европа, и тоа го правеа на билатерално ниво. Заедничкиот пристап кон државите од тој

¹⁰²² Ibid.

¹⁰²³ Senior Nello, S.: *EC-East European Economic Relations: Cooperation Agreements at the Government and Firm Level*, EUI Working Paper no. 85/183, Florence, European University Institute, 1995.

¹⁰²⁴ Ibid.

регион започна да се гради после дефинитивниот пресврт во системите на овие држави. Заедницата, поточно Европската комисија ја имаше главната улога во овој процес, и преку своите инструменти ги поддржуваше економските и политички реформи во овие држави, што се одвиваше и во наредните години, сè до нивното полноправно членство во ЕУ.

2.2. Подготовки за проширување

Кон средината на 90-тите, во однос на проширувањето беа можни четири правци меѓу кои ЕЗ требаше да се одлучи:

- › Заедницата да опстои со дванаесет, или помалку држави членки – изолирајќи се од другите делови на Европа, претставувајќи остров на моќ и социјална хармонија во океан на безредие. Тоа би било „Европска федерална унија“;
- › Заедницата брзо да се прошири на Исток во форма на голем заеднички пазар, заштитен во своите граници, но без политичка интеграција, во вид на „Европски простор“;
- › Таа полека да се претопи, како и остатокот на континентот, во големиот светски пазар; тоа би била победа на Америка, на нејзините вредности и производи. Тоа би била „Евро-атлантска унија“;
- › Европска Унија, реформирана и проширена, да стане еден од столбовите на едно континентално политичко и економско единство – „Континентална унија“.

Секоја од овие четири можности има свои вредности. Секоја друга варијанта може да се сведе поблиску или подалеку на некоја од нив, иако и петта варијанта – „Медитеранска унија“, која би ја сочинувале сите народи од двата брега на Медитеранот, би можела да се воздигне од неуспехот на другите.¹⁰²⁵ Економската состојба во државите апликанти од ЦИЕ беше таква што тие не беа подготвени да го прифатат заедничкиот пазар на ЕУ и предизвиците што тој ги носи. На пример, бруто домашниот производ во овие држави беше под 40 % од просекот во ЕУ, а во Бугарија и Романија и под 30 %, а легислативата што требаше да биде имплементирана од апликантите беше значително пообемна отколку претходно. Оваа ситуација требаше да биде надмината преку претпристапните инструменти и механизми. Во поглед на финансиската помош, програмата ФАРЕ беше првично наменета за Полска и Унгарија, но стана програма преку која беше пружана помош до сите држави апликанти. Од 1990 до 2003 година преку ФАРЕ беа потрошени 13,2 милијарди евра.¹⁰²⁶ Други поважни инструменти беа ИСПА – наменет за поддршка во областа на транспортот и животната средина, преку кој беа потрошени 4,2 милијарди евра во периодот 2000-2003; и САПАРД – наменет за земјоделски и

1025 Атали, Ж.: Европ(и)а Матица Македонска, Скопје/Мелбурн, 1998.

1026 Nugent, N.: European Union Enlargement, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

рурален развој, преку кој беа потрошени 2,8 милијарди евра во истиот период 2000-2003.¹⁰²⁷

Програмата ФАРЕ, секако, е најобемната рамка за финансиска помош на државите од Централна и Источна Европа. Значењето на оваа програма се зголемува и со фактот дека таа беше наменета за регион од кој ЕЗ претходно беше исклучена. Иако беше зацртано да се помогне економската транзиција на државите, крајната цел, сепак, беше политичка – „да се помогне да се воспостават демократски општества засновани на индивидуалните права“¹⁰²⁸, како и да го „поддржува развојот на широко демократско семејство на нации во рамките на напредна и стабилна Европа“.¹⁰²⁹

Од декември 1989 година, кога програмата беше одобрена, буџетот на ФАРЕ континуирано се зголемуваше, првенствено поради тоа што покрај првичните држави за кои беше наменета, Полска и Унгарија, беа вклучувани и други држави од Централна и Источна Европа.

Фондовите од ФАРЕ беа користени врз основа на предложените проекти, на годишна основа, но во некои случаи, најмногу во Романија и Бугарија, помошта беше неискористена.¹⁰³⁰ На страната на забелешките за донаторите, честопати се споменуваат бавната бирократска процедура, централизирано раководење со средствата и можната корупција.

Табела 5.: Фондовите на ФАРЕ, 1990-1995 (во милиони еку)¹⁰³¹

Година	Доделени средства
1990	495,1
1991	773,6
1992	1012,3
1993	1007,9
1994	973,3
1995	1154,7
Вкупно	5416,9

Секторите во кои беа распределувани средствата беа различни: демократизација и граѓанско општество, земјоделство, образование, животна средина, па дури и инфраструктурни проекти – и покрај противењето на некои држави членки

1027 Nugent, N.: *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

1028 European Commission: *PHARE: A Performance Review, 1990-1993*, Brussels, April, 1994.

1029 Оваа одредба е внесена во секој договор за ФАРЕ, објавен повеќе пати.

1030 Nugent, N.: *European Union Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

1031 European Commission: *The PHARE Programme Annual Report, 1995*, Brussels, July, 1996.

фондовите да покриваат и проекти од оваа област. Велика Британија, Ирска и Холандија беа против финансирањето на инфраструктурни проекти со повеќе од 10 % од вкупната сума, но компромисот беше направен со одредување на 15 % за таа цел.¹⁰³² Во декември 1994 година ова ограничување беше подигнато на 25 %.

Во март 1997 година, Комисијата усвои нови принципи за ФАРЕ, со што беа поставени две цели: градење на институциите (за што беа предвидени 30 % од вкупната сума), и финансиски инвестиции (со 70 % од сумата). Со цел да се усвои *acquis communautaire*, ФАРЕ имаше за цел да помогне да се зајакнат институциите и администрацијата, како и да се финансираат проекти од областа на транспортот и заштитата на животната средина.¹⁰³³

Табела 6.: Фондови на ФАРЕ по сектори, 1990-1995 (во милиони еки)¹⁰³⁴

Земјоделство		Јавно здравство	
1990	136	1990	0
1991	89	1991	45
1992	80	1992	15
1993	78,5	1993	26,5
1994	17	1994	13
1995	40,6	1995	2
Граѓанско општество и демократизација		Реформа на администрацијата	
1990	0	1990	10
1991	0	1991	26,5
1992	9	1992	25,1
1993	10	1993	65,7
1994	16,2	1994	81,9
1995	10,5	1995	24,6
Критична помош		Социјален развој и вработување	
1990	101,7	1990	3
1991	71,4	1991	35,5
1992	119,7	1992	48,2
1993	44,9	1993	15
1994	30	1994	28,5
1995	25	1995	47,3
Образование, обука и истражување		Усогласување на законодавството	

1032 Conclusions of the Presidency, SN 180/93, European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993.

1033 EU Bulletin no.3, 1997.

1034 European Commission: *The PHARE Programme Annual Report, 1995*, Brussels, July, 1996.

Европски интеграции

1990	36,6	1990	0
1991	90	1991	0
1992	140,5	1992	0
1993	162,2	1993	0
1994	169,9	1994	0
1995	147,1	1995	2
Животна средина/нуклеарна безбедност		Заштита на потрошувачите	
1990	102,5	1990	0
1991	92,5	1991	0
1992	90	1992	0
1993	38,9	1993	5
1994	77,5	1994	4
1995	82	1995	2
Инфраструктура (енергија, транспорт, телекомуникации)		Финансиски сектор	
1990	6,8	1990	7
1991	42,5	1991	40
1992	96,8	1992	44,7
1993	114,9	1993	61
1994	326,4	1994	56
1995	457,2	1995	40,5
Развој на приватниот сектор		Интегрирани регионални мерки	
1990	64	1990	0
1991	180,5	1991	4,3
1992	191,5	1992	16,5
1993	194,5	1993	10
1994	93,4	1994	4
1995	139,2	1995	47
		Други сектори	
		1990	27,4
		1991	56,5
		1992	135,2
		1993	180,9
		1994	55,5
		1995	87,6

Во септември 1989 година Комисијата предложи на Полска и Унгарија да им бидат достапни заемите од Европската инвестициона банка (ЕИБ), што беше одобрено од Советот на министри, по што следуваше одобрување на заем во висина од една милијарда еки.¹⁰³⁵ На овој потег се противеше Шпанија, од причина што овие заеми не им беа достапни на државите од Латинска Америка. Одлуката за вклучување и на овие држави во корисниците на заемите беше донесена во 1993 година.¹⁰³⁶ Заемите во државите од Централна и Источна Европа беа искористени за инфраструктура, заштита на животната средина, како и поддршка на малите и средни претпријатија.

Табела 7: Заеми од ЕИБ на државите од Централна и Источна Европа, 1990-1996 (во милиони еки)¹⁰³⁷

Земја	Доделени заеми
Албанија	46
Бугарија	286
Чешка	992
Естонија	68
Латвија	31
Литванија	101
Унгарија	872
Полска	1406
Романија	475
Словачка	353
Словенија	150
Вкупно	4780

1035 EIB Information, no. 62, December 1989.

1036 Smith, K. E.: *The Making of EU Foreign Policy – The Case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

1037 European Investment Bank: *“EIB Financing in Central and Eastern Europe”*, February 1997.

2.2.1. Улогата на создавањето на Европската банка за обнова и развој во подготовките за проширување

Создавањето на Европската банка за обнова и развој (ЕБРД) честопати е окарактеризирано како „главна мултилатерална иницијатива на Заедницата за Централна и Источна Европа“.¹⁰³⁸ Иницијативата на францускиот претседател Митеран предизвика реакции од другите држави членки, некои од нив сметаа дека таа идеја е нивна, а некои сметаа дека воопшто не треба да се создава нова институција, туку дека ЕИБ може да ја врши таа функција.

Во ноември 1989 Митеран го стави предлогот на дневен ред на неформалниот самит во Париз, по што настапи фаза на разгледување и дополнување на предлогот. Конститутивната конференција се одржа во јануари 1990 година, во Париз, а претседавач беше Жак Атали, советник на Митеран. Несогласувањата меѓу државите членки беа во врска со претседателот и седиштето на новата институција. Учеството во капиталот на банката беше доминантно на државите членки на ЕУ, додека САД, Јапонија и други држави и институции учествуваа во останатиот дел.

ЕБРД е првата мултилатерална организација што овозможуваше заеми врз основа на политичка условност, што значеше дека овие заеми им се достапни на државите што ги применуваат принципите на повеќепартиска демократија, плурализам и пазарна економија.¹⁰³⁹

Финансиската помош на ЕУ за државите од Централна и Источна Европа имаше за цел да ги подготви за процесот на проширување, прашање кое во втората половина на 90-тите стана еден од врвните приоритети на Унијата.

2.2.2. Обединувањето на Германија – прво проширување на ЕЗ со источноевропска земја

Обединувањето на Германија, всушност, беше првиот случај на проширување на ЕУ со земја од комунистичкиот блок. На ниво на ЕУ, речиси и да не постоеја никакви воспоставени односи со Источна Германија пред падот на Берлинскиот ѕид во ноември 1989 година. Договорот за трговија и соработка беше одобрен од Советот во мај 1990, но никогаш не влезе во сила поради обединувањето со Западна Германија.

По долгогодишното противење на поделбата на Европа, ЕЗ тешко можеше да се спротивстави на германското обединување. Премиерката на Британија, Маргарет

¹⁰³⁸ Commission of the European Communities: *The European Community and its Eastern Neighbours*, Luxembourg, ООРЕС, 1990.

¹⁰³⁹ *Political Aspects of the Mandate of the European Bank for Reconstruction*, публикација на EBRD, 1995.

Тачер, беше една од најголемите противници на обединувањето, па и во однос на ова прашање предлагаше потпишување на Договор за асоцијација како краен чекор. Како и во многу други прилики, и овде дојде до израз пазарењето меѓу државите членки. Така, Франција се согласи со обединувањето на Германија, во замена за согласноста на Германија за одржување на меѓувладина конференција за економската и монетарна унија во декември 1990 година.¹⁰⁴⁰ Европскиот совет се согласи дека се залага за „зацврстување на мирот во Европа во која германскиот народ ќе се обедини врз основа на правото на самоопределување. Овој процес треба да се одвива мирно и демократски, во согласност со соодветните договори и принципите на Завршниот акт од Хелсинки, во контекст на соработката Исток/Запад. Тоа треба да биде и во насока на европската интеграција“.¹⁰⁴¹ Сепак, некои држави, како Холандија и Белгија, сметаа дека Источна Германија треба да биде третирана како и другите држави од Источна Европа.

Настаните што следуваа покажаа дека обединувањето е неизбежно. Владите на двете држави, Источна и Западна Германија, се согласија да постигнат економска и монетарна унија на 1 јули 1990 година, без претходно одобрување на ЕЗ.¹⁰⁴² Подоцна Комисијата се согласи дека не е потребен посебен договор или измена на постоечките договори, доколку Источна Германија се обедини со постојната земја членка. Комисијата имаше и свој претставник на преговорите за обединување што се водеа меѓу двете германски влади. Процесот на обединување заврши на 3 октомври 1990 година, со што започна проширувањето со посткомунистичките држави, дури и пред Австрија, Шведска и Финска, кои станаа членки во 1995 година. Логичното прашање поставувано по овој чин беше: Доколку Источна Германија може да влезе во ЕЗ, зошто да не може Чехословачка?¹⁰⁴³

Сепак, надежите дека помошта што после влезот во ЕЗ ја доби Источна Германија ќе ја добијат и останатите држави од Централна и Источна Европа не беа засновани на реалноста. Главен финансиер на оваа помош беше Западна Германија, а не ЕЗ, па така истата не беше предвидена за други држави, барем не во толкав обем.

Претседателот на Комисијата, Жак Делор, беше свесен дека проширувањето со нови држави не е возможно без претходна реформа во Унијата. Така, во 1989 година со предлогот за Европската економска област, тој се обиде да го одложи приемот на трите држави што се придружија во 1995 година, но безуспешно. Во почетокот на 90-тите започнува и дебата што траеше сè до приклучувањето на

1040 David S.: *Enlargement Without Accession: The EC Response to German Unification*, RIIA Working Paper no.36, Royal Institute of International Affairs, 1991.

1041 *Statement Concerning Central and Eastern Europe*, Document no. 89/314, EPC Documentation Bulletin vol. 5, no.2, 1989.

1042 Lippert, B., Stevens-Stroehmann, R.: *German Unification and EC Integration: German and British Perspectives*, London: Pinter, 1993.

1043 Timothy G.A.: *Poor but Clubbable*, The Independent, London, 19 January 1990.

нови членки во 2004 година, а слични прашања се поставуваат и после тој чин: проширување или продлабочување?

На една страна беа поддржувачите на идејата дека пред да се пристапи кон проширување ЕЗ треба да се продлабочи, посебно со заедничка надворешна, безбедносна и одбранбена политика. Тука влегуваат: Германија, Белгија, Луксембург и Европската комисија.¹⁰⁴⁴ Тие сметаа дека проширувањето пред продлабочувањето ќе ги ослабне европските институции и функционирањето на Унијата. Франција, како и во најголем број прилики, и во однос на ова прашање ја поддржуваше Германија, па Митеран во едно свое обраќање предложи зајакнување на институциите и создавање европска конфедерација.¹⁰⁴⁵

Од друга страна беа оние што сметаа дека со продлабочувањето би се исклучиле источните држави од перспективата за членство, бидејќи тогаш ќе мора да достигнат многу повисоки стандарди за да се придружат. Затоа, се предлагаше проширувањето да се случи пред продлабочувањето. Во овие земји – Велика Британија, Ирска, Шведска, Данска и Холандија – во испитување на јавното мислење во 1995 година, после проширувањето со нови три држави, процентот на граѓани кои сметаат дека уште земји треба да се приклучат во ЕУ беше највисок.¹⁰⁴⁶ Велика Британија, пак, имаше свои интереси во однос на ова прашање – таа го гледаше проширувањето како инструмент да се спречи продлабочувањето. Во оваа група на земји може да се сместат и медитеранските земји, најмногу поради нивниот страв дека понатамошното проширување со земји од ЦИЕ ќе донесе намалени приходи за нив од заедничкиот буџет.

Со Договорот од Мастрихт потпишан во декември 1991 година, а стапи на сила во февруари 1992 година, интеграцијата несомнено се продлабочи. Како компромис меѓу двете струи, Делор предложи т.н. „Остполитик“ на ЕУ, или концентрични кругови на интеграција – Договори за асоцијација со државите од Централна и Источна Европа, со што тие бе се приближиле до ЕУ, но би останала значителна разлика меѓу нив и западноевропските држави. Овие договори можеа да значат чекор кон полноправно членство, но и да останат долгорочна форма на асоцијација.

1044 Hungdah, S.U.: *“The Dynamics of Widening on the Deepening of the European Union: The Constitutionalization of Enhanced Cooperation”*, European Political Science Network, 2004, www.epsnet.org.

1045 Zielonka, J.: *“Enlargement and the Finality of European Integration”*, во Joerges C., Mény Y. and. Weiler J.H.H (eds.): *“What Kind of Constitution for What Kind of Polity?”*, NYU School of Law, Jean Monnet Center, New York, 2000.

1046 Hungdah, S.U.: *“The Dynamics of Widening on the Deepening of the European Union: The Constitutionalization of Enhanced Cooperation”*, European Political Science Network, 2004, www.epsnet.org.

2.2.3. Нова форма на соработка – Договори за асоцијација

Правната основа за односите со овие држави пред проширувањето ја сочинуваа Договорите за асоцијација, подоцна наречени Европски договори, кои ја даваа рамката за придружување на државите, а се однесуваа и на основањето слободни трговски зони, либерализација на пазарите, учество во програмите на ЕУ, како и политичкиот дијалог.

При преговорите за склучување на овие договори, источноевропските држави бараа да се наведе дека тие ќе станат членки на ЕЗ, но иако во овие Договори членството во ЕУ беше зацртано како конечна цел, тоа не беше јасно ветено.

Одделни производи предизвикаа застој во преговорите, како, на пример: текстилот (поради противењето на Португалија); и некои земјоделски производи (поради традиционалниот противник на либерализацијата во оваа област – Франција). Португалија отстапи поради ветувањето дека нејзините производители на текстил ќе добијат посебна помош од ЕЗ, а Франција поради јавните критики.

И покрај сè, овие преговори завршија со успех, со потпишувањето на првите Договори за асоцијација со Полска, Унгарија и Чехословачка во декември 1991 година, а влегоа во сила на 1 февруари 1994 година, освен за сега посебните држави Чешка и Словачка, кои влегоа на сила на 1 февруари 1995 година.¹⁰⁴⁷

Договорите за асоцијација со Бугарија и Романија, и со балтичките држави беа склучени во наредните години. Најголем дел од содржината на договорите беше слична, освен во случаите на Бугарија и Романија, каде што беа вклучени и одредби во однос на човековите права и демократијата, што не беше содржано во претходните договори.¹⁰⁴⁸

Во почетокот на 1998 година сите асоцијативни договори беа влезени во сила, и отпочна подготовката на т.н. Редовни извештаи за секоја земја апликант, како и т.н. Стратешки документ. Во извештаите детално се анализира напредокот на земјата во сите области, посебно во имплементацијата на *acquis*, што беше составено од повеќе од 80 000 страници на правни акти на ЕУ.

Со договорите се предвидуваа слободна трговска зона што постепено требаше да се воведо во текот на десет години, при што ЕЗ побрзо ќе го отвори својот пазар за производите од ЦИЕ.

Дебатата за продлабочување или проширување доби своевидна разврска со овие

¹⁰⁴⁷The European Union Online - http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/arch_countries/index_en.htm
¹⁰⁴⁸Ibid.

договори, но за државите од ЦИЕ главна цел беше полноправното членство, па асоцијативниот статус беше само преодно решение на патот кон целосна интеграција.

Во однос на дебатата за продлабочување или проширување може да се спомене и идејата на некои политичари кои предлагаа државите апликанти прво да се приклучат кон ЕФТА или кон ЕЕА, но ова беше категорично одбиено од овие држави, знаејќи дека тоа само би го одложило нивното полноправно членство. Исто така, европскиот комесар Андриесен во 1991 година предложи воспоставување нов вид на придружно членство – во случај кога земјата не може да ги исполни обврските, но би можела да ужива во придобивките од некои области.¹⁰⁴⁹ Оваа идеја не беше прифатена од државите членки поради можноста за дополнително усложнување на механизмите на Унијата, и нејасната перспектива на тој вид на членство.

2.2.4. Агенда 2000 – визијата на ЕЗ за проширувањето на Исток

Анализата на Европската комисија во врска со потребите за државите апликанти и за самата ЕУ насловена како *Агенда 2000: За посилна и поширока унија*¹⁰⁵⁰ беше објавена во 1997 година. Во овој документ се елаборирани две стратегии во однос на проширувањето: преговори за членство и претпристапна стратегија со цел да им се помогне на државите да ги надминат проблемите што ќе се појават во текот на преговорите.

Анализите и предлозите во *Агенда 2000* покриваат четири области:

- › Мислењата на Комисијата за кандидатите: за ниту една земја не беше дадено мислење дека целосно ги исполнува Критериумите од Копенхаген, но Комисијата препорача преговорите да се отворат прво со Чешка, Естонија, Унгарија, Полска и Словенија, бидејќи тие беа во состојба да ги исполнат критериумите на среден рок;
- › Рамковна стратегија за проширувањето: ова претпоставуваше дека *acquis* ќе биде целосно применето пред придружувањето (иако некои преодни одредби би можеле да се договорот во текот на преговорите), со зајакната претпристапна стратегија за сите апликанти, заснована на претпристапна помош (преку нов вид на ФАРЕ програма), и нови т.н. Партнерства за придружување, разгледувани секоја година;
- › Студија за влијанието: ефектите од проширувањето врз внатрешните политики на Унијата, како и можностите за реформа, посебно во земјоделството и структурните фондови – двете области во кои се очекуваше највидлив ефект, имајќи ги предвид структурата и економиите на државите кандидати;
- › Предлог за нова финансиска перспектива (2000-2006): буџетските влијанија

1049 Smith, K. E.: *The Making of EU Foreign Policy – The Case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

1050 The European Union Online - <http://europa.eu.int/comm/agenda2000/overview/en/agenda.htm>

од проширувањето треба да бидат соодветни на расположивите приходи и во форма прифатлива за постоечките држави членки.¹⁰⁵¹

Во мислењата на ЕЗ за кандидатите се препорачува во кои сектори тие треба да обрнат повеќе внимание. Политичките критериуми беа најбрзо исполнети од речиси сите држави кандидати, додека најголеми проблеми предизвикуваа економските и оние во врска со усвојување на *acquis*.

Табела 8.: Мислења на Европската комисија за државите кандидати, 1997¹⁰⁵²

Земја	Политички критериуми	Економски критериуми	Усвојување на <i>acquis</i>
Бугарија	Позитивно	Негативно	Негативно
Чешка	Позитивно	Блиску до исполнување	Позитивно доколку се направи напредок во некои области
Естонија	Позитивно	Функционална пазарна економија, но сè уште не е приспособена на конкурентскиот притисок	Неопходни се големи напори
Унгарија	Позитивно	Многу блиску до исполнување	Позитивно доколку се направи напредок во некои области
Латвија	Позитивно	Негативно	Неопходни се многу големи напори
Литванија	Позитивно	Негативно	Неопходни се многу големи напори
Полска	Позитивно	Многу блиску до исполнување	Позитивно доколку се направи напредок во некои области
Романија	Позитивно	Негативно	Негативно
Словачка	Негативно	Приспособена на конкурентскиот притисок, но пазарната економија сè уште не е функционална	Позитивно доколку напорите се позајакнати и доколку се направи поголем напредок во некои области
Словенија	Позитивно	Блиску до исполнување	Потребни се значајни напори

1051 Wallace, H., Wallace, W.: "Policy-Making in the European Union", Oxford University Press, Oxford, 2000.

1052 Wallace, H., Wallace, W.: "Policy-Making in the European Union", Oxford University Press, Oxford, 2000.

Во *Агенда 2000* се нагласува и улогата на принципот на условност, според кој за една земја да стане членка треба да исполни одредени услови, т.е. Критериумите од Копенхаген. Во *Агенда 2000* се потенцираат и можните проблеми во врска со проширувањето, во однос на Заедничката земјоделска политика и структурните фондови, при што се предлага реформа на земјоделската политика, при тоа признавајќи ја ограничената улога на Европската комисија во таа насока. Според некои, *Агенда 2000* претставува објавување на ставовите на ЕУ во предвечерјето на отворањето на преговорите за членство со државите од ЦИЕ. Според други, предизвиците наведени во овој документ беа валидни, без разлика дали ЕУ ќе се прошири или не.¹⁰⁵³

2.3. Зошто ЕУ почна да размислува за прифаќање на државите од Централна и Источна Европа?

Прво, по децениското повикување на овие држави да го отфрлат комунизмот како уредување се создаде ситуација во која западноевропските држави мораа да ја покажат својата солидарност со централно и источноевропските држави откако тие ги демократизираа своите општества.

Второ, економските можности во проширена Европа беа далеку поголеми. Пазарите што би се отвориле за европските производи не беа занемарливи, а евтината работна сила и ниските давачки беа прилично примамливи за индустриите од Западна Европа.

Трето, стабилноста на континентот зависеше не само од западниот, туку и од неговиот источен дел. Приклучувањето на државите од ЦИЕ значеше и поместување на границите на ЕУ поблиску до Русија, односно подалеку од териториите на тогашните држави членки. Доколку овие држави останаа надвор од европските интегративни процеси, ќе останеше можност за повторно влијание од Русија во тој дел од континентот, како и дискутабилни можности за целосна демократизација и отворање на економиите. Економската помош што Унијата им ја направи достапна на овие држави беше од клучно значење во нивната економска транзиција.

За формален почеток на овој круг на проширување може да се сметаат апликациите на Кипар и Малта во 1990 година, но најголемиот дел на апликациите беа поднесени во средината на 90-тите.

Проширувањето од 2004 година, покрај останатото, е карактеристично по тоа што никогаш претходно не постоел толку голем број на држави што аплицирале за членство – сите со неразвиени економии, и релативно мали по територија и население (освен Полска).

¹⁰⁵³ Cini, M.: *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Во текот на 90-тите се воспостави и ситуација во која секоја од државите апликанти беше поврзана со одреден партнер од државите членки, поради историски, културни и други причини. Така, Полска и Чешка ја имаа за свој стратешки поддржувач моќната Германија; Унгарија ја имаше Австрија; Кипар – Грција; а балтичките држави – Финска и Шведска. Овој систем на партнерство продолжува и откако државите ќе станат членки, а останува да важи и за другите кандидати – Австрија, на крајот од 2005 година, се закани со вето на почетокот на преговорите со Турција доколку тие истовремено не отпочнат и со Хрватска.

Табела 9.: Хронологија на проширувањето од 2004 година¹⁰⁵⁴

Земја	Апликација	Мислење на ЕК	Почеток на преговори	Договор за пристапување	Референдум	Членство
Кипар	3.7.1990	30.6.1993	31.3.1998	16.4.2003	Не е одржан	1.5.2004
Малта	16.7.1990	30.6.1993	13.10.1999	16.4.2003	8.3.2003	1.5.2004
Унгарија	31.3.1994	16.7.1997	31.3.1998	16.4.2003	4.12.2003	1.5.2004
Полска	4.5.1994	16.7.1997	31.3.1998	16.4.2003	7-8.6.2003	1.5.2004
Словачка	27.6.1995	16.7.1997	13.10.1999	16.4.2003	16-17.5.2003	1.5.2004
Латвија	13.10.1995	16.7.1997	13.10.1999	16.4.2003	20.9.2003	1.5.2004
Естонија	24.11.1995	16.7.1997	31.3.1998	16.4.2003	14.9.2003	1.5.2004
Литванија	8.12.1995	16.7.1997	13.10.1999	16.4.2003	10-11.5.2003	1.5.2004
Чешка	17.1.1996	16.7.1997	31.3.1998	16.4.2003	13-14.6.2003	1.5.2004
Словенија	10.6.1996	16.7.1997	31.3.1998	16.4.2003	23.3.2003	1.5.2004

1054 Cowles, M. G.; Dinan, D.: Developments in the European Union – 2, Palgrave Macmillan, 2004.

2.4. Критериумите од Копенхаген – неопходен услов за членство

Бројот на апликанти за членство во 90-тите порасна на рекордни дванаесет. Унијата веќе почна да размислува за воспоставување повисоки стандарди за потенцијалните држави членки. Договорот од Маастрихт во членот 49 пропишува дека „секоја европска земја која ги почитува принципите на ЕУ може да аплицира за членство во Унијата“. Советот на министри на ЕУ на состанокот одржан во јуни 1993 година во Копенхаген ги пропиша т.н. Критериуми од Копенхаген кои во себе содржат политички, економски и критериуми поврзано со законодавството.

Во политичкиот дел се вклучени стандарди за:

- › Демократијата во земјата – учество на граѓаните во донесувањето на одлуките, слободни избори со тајно гласање, слобода на печатот, итн.;
- › Владеење на правото – власта мора да се практикува единствено во согласност со законите усвоени во одредена постапка;
- › Почитување на човековите права и правата на малцинствата – усвојување на принципите од Универзалната декларација за правата на човекот на ОН и Европската конвенција за правата на човекот, како и заштита и почитување на културата, јазикот и идентитетот на малцинствата.

Економските критериуми претставуваат способност на земјата да има функционирачка пазарна економија и способност да се подготви за притисокот од конкуренцијата и силите на заедничкиот пазар на Унијата.

Во однос на критериумите поврзано со законодавството, сите држави што сакаат да се придружат кон Унијата мораат во своето законодавство да ги имплементираат т.н. *acquis communautaire* – европските правни акти донесени во рамките на ЕУ.

Влијанието на принципот на условност во процесот на проширување може јасно да се види во случајот на Словачка. Имено, реизборот на премиерот Владимир Мечијар во 1994 година придонесе за забавување на процесот на придружување на оваа земја кон ЕУ. Иако декларативно тој и неговата влада се залагаа за влез во Унијата, сомнителните демократски принципи и недоволниот степен на владеење на правото, загрозената независност на медиумите, непочитување на одлуките на Уставниот суд, и други случаи беа повеќе од доволни земјата да биде избегната при започнувањето на преговорите за членство во 1997 година, кога тие беа отворени само со Чешка.¹⁰⁵⁵

1055 Cini, M.: "European Union Politics", Oxford University Press, Oxford, 2003.

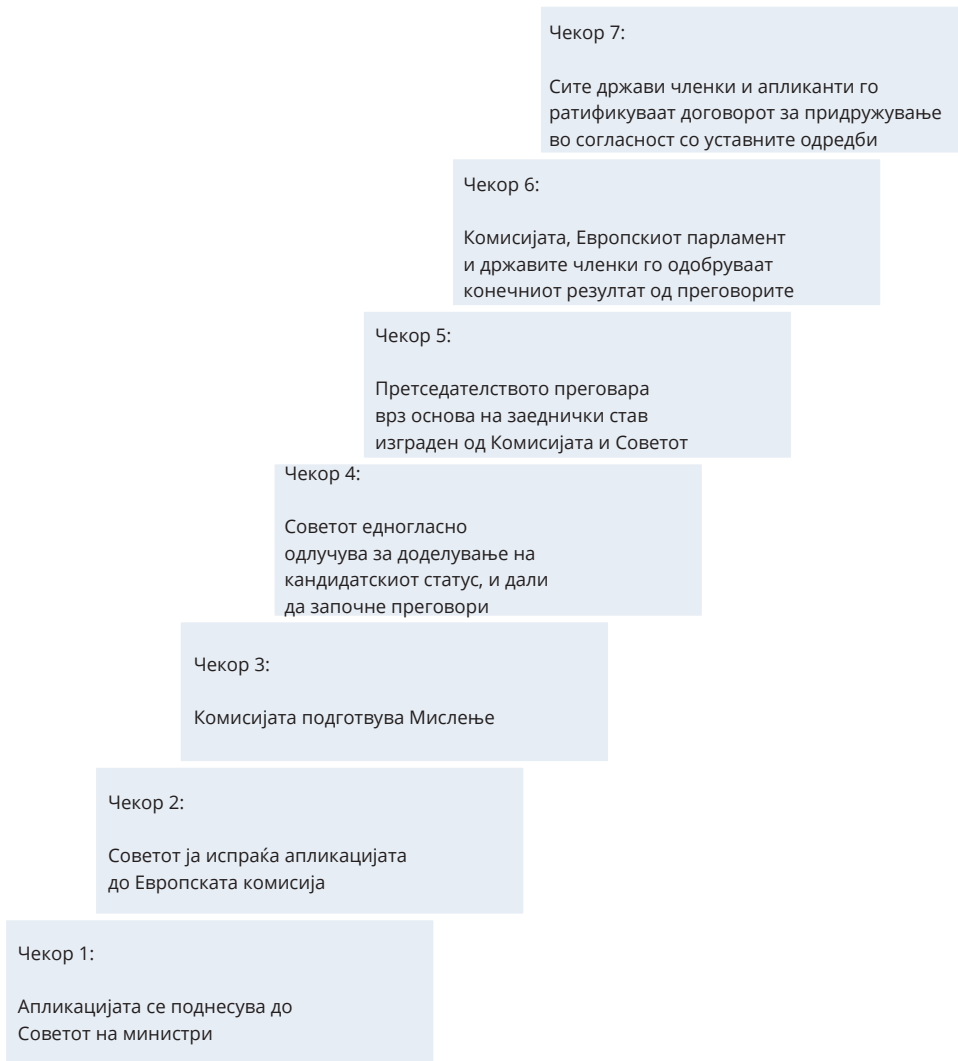
Во извештајот на Европската комисија беше наведено дека Словачка ги исполнува економските и административни критериуми, но не е во состојба да започне преговори поради неисполнувањето на критериумите во однос на стабилноста на институциите, почитувањето на човековите права и владеењето на правото. Во периодот што следувааше исклучувањето на земјата од преговорите за членство во ЕУ и НАТО стана главна домашно-политичка тема, и резултираше со промена на власта во 1998 година. Новата влада беше поддржана од ЕУ, но други услови што требаше да бидат исполнети беа вклучување на партиите на унгарското малцинство во владата и затворање на нуклеарната централа „Бохунице“.¹⁰⁵⁶ Во 1999 година Словачка беше поканета да започне преговори за членство заедно со другите држави од ЦИЕ.

Покрај заедничките критериуми, за секоја земја апликант постојат и посебни услови што се различни во однос на нивниот карактер. Исто така, на страната на потребните услови е и апсорпциониот капацитет на Унијата, односно способноста да се прифатат нови членови на европското семејство.

Процесот на придружување вклучува апликација до Советот на министри, кој ќе донесе одлука по консултации со Европската комисија и мислењето на Европскиот парламент. Европската комисија подготвува мислење во однос на апликацијата, во кое препорачува дали и кога земјата да добие кандидатски статус. Следниот чекор се преговорите за членство, после кои следува потпишување на договор за пристапување, кој мора да биде ратификуван од секоја земја членка и од земјата кандидат, во согласност со националните постапки за ратификација.

¹⁰⁵⁶ Ibid.

Приказ 1.: Скалилата во процесот на интеграција¹⁰⁵⁷



2.5. Преговорите за членство со државите од ЦИЕ

При преговорите за членство државите апликанти од ЦИЕ преговараа со Европската комисија за Поглавје 31. Секоја земја го претставува својот став за секое од поглавјата преку посебна национална делегација, додека, пак, од страна на Унијата преговара Советот на ниво на министри или нивни заменици, после заеднички утврдена позиција во КОРЕПЕР и Советот на министри. Европската

¹⁰⁵⁷ Bomberg, E.; Stubb, A.: "The European Union: How does it Work?", Oxford University Press, Oxford, 2003.

комисија ги подготвуваше предлозите за овие позиции, а преку својот Генерален директорат за проширување постојано работи со апликантите за можните проблеми што ќе се појават во текот на преговорите.

Улогата на Европскиот парламент во процесот на проширување се состои во соработка со апликантите преку посебни Заеднички комитети за соработка кои се состануваат два пати годишно и завршуваат со усвојување декларации и препораки каде што е прикажан прогресот до текот на преговорите и се препорачуваат идните чекори.

За што, всушност, се преговара? Предмет на преговорите се условите под кои земјата ќе се придружи кон ЕУ, посебно на начинот на кој ќе ги усвои и имплементира правните акти на Унијата во сите области, како и можниот преоден период кој мора да биде ограничен во одредена сфера и времетраење.

Напредокот во преговорите зависи од способноста на кандидатите да прифатат одредени услови поставени од Унијата и од комплексноста на прашањето. Резултатите од преговорите се завршени поглавја кои стануваат дел од Договорот за пристапување. Овој Договор е предмет на одобрување од Советот на министри и од Европскиот парламент. После потпишувањето Договорот се ратификува во секоја земја членка и во државата апликант, а крајниот чекор е стапувањето на сила на Договорот кога земјата апликант станува држава членка.

Во одредени области, некои држави добија т.н. транзиционен период. На пример: Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија и Полска добија посебен период за да воспостават минимум ниво на компензација до крајот на 2007 година; Кипар и Унгарија добија рок до крајот на 2005 година да ја усогласат државната помош што им ја даваат на offshore-фирмите; Словенија доби дозвола да продолжи со државната помош за производство на одредени производи до крајот на 2005 година, итн.¹⁰⁵⁸

Меѓу областите во односна кои 15-те држави членки беа загрижени беа: слободното движење на луѓето – каде што постоеше можност за неконтролирана употреба на оваа слобода, поради што беше побаран петгодишен преоден рок; поддршката во рамките на Заедничката земјоделска политика – поради финансиски и други причини; како и структурна поддршка, која беше планирано да се воведува постепено.

Негодувањето на одредени држави членки за проширување се должеше и на јавното мислење за ЕУ во овие држави.

1058 Nugent, N.: European Union Enlargement, Palgrave Macmillan, New York/Hampshire, 2004.

Табела 10.: Јавното мислење за ЕУ во државите членки на ЕУ и државите кандидати – 2004 година¹⁰⁵⁹

Земја	Нешто добро(%)	Ниту лошо, ниту добро(%)	Нешто лошо (%)
Романија	81	10	2
Бугарија	73	17	3
Турција	67	18	10
Кипар	59	26	11
Словачка	58	31	8
Унгарија	56	24	10
Литванија	55	29	9
Малта	55	22	17
Полска	52	28	13
Словенија	50	37	8
Латвија	46	37	16
Чешка	44	34	15
Естонија	39	37	16
Австрија	35	45	20
Белгија	56	32	12
Данска	57	21	22
Финска	39	39	22
Франција	44	39	17
Германија	46	44	10
Грција	62	31	7
Ирска	73	21	6
Италија	58	32	10
Луксембург	77	17	6
Холандија	62	26	12
Португалија	55	34	11
Шпанија	62	31	7
Шведска	40	28	32
Велика Британија	28	43	29

¹⁰⁵⁹Senior Nello, S.: EC-East European Economic Relations: Cooperation Agreements at the Government and Firm Level, EUI Working Paper no. 85/183, Florence, European University Institute, 1995.

Датумот на официјално пристапување беше дискутабилен во текот на целиот процес на преговарање со државите од ЦИЕ. Многу западноевропски политичари во своите изјави кажуваа датиуми без подлога, иритирајќи го институциите во Брисел. Така, на пример, при посетата на Варшава во 1998 година, германскиот канцелар Хелмут Кол изјави дека Полска ќе може да ѝ се приклучи на ЕУ во 2000 година.¹⁰⁶⁰ Во октомври 2002 година Европскиот совет донесе заклучок дека сите држави апликанти, освен Бугарија и Романија, ќе ѝ се приклучат на Унијата во 2004 година.¹⁰⁶¹

По одобрувањето од Европскиот парламент, Договорот за пристапување беше потпишан во април 2003 година, после кој почна процесот на ратификација.

Ратификацијата на договорите за пристапување во ЕУ во сите држави апликанти, освен во Кипар, е извршена со референдумско изјаснување во текот на 2003 година. Одзивот на гласачите е највисок во Малта, Латвија, Естонија, Литванија и Словенија, додека, пак, процентот на изјаснување „за“ е највисок во Словачка, Литванија, Словенија и Унгарија. Во Кипар, ратификацијата е извршена без референдумско изјаснување, поради фактичката поделба на земјата и екстериторијалноста на еден нејзин дел.

Табела 11.: Резултати од референдумите за ратификација на Договорот за пристапување одржани во државите апликанти при проширувањето од 2004 година¹⁰⁶²

Земја	Датум	Одзив(%)	За (%)	Против (%)
Малта	8.3.2003	91	53,65	46,35
Словенија	23.3.2003	60,29	89,61	10,39
Унгарија	12.4.2003	45,62	83,76	16,34
Литванија	10-11.5.2003	63,37	91,07	8,93
Словачка	16-17.5.2003	52,15	92,46	6,20
Полска	7-8.6.2003	58,85	77,45	22,55
Чешка	13-14.6.2003	55,21	77,33	22,67

1060 Cowles, M. G.; Dinan, D.: Developments in the European Union – 2, Palgrave Macmillan, 2004.

1061 Presidency Conclusions, Brussels European Council, 24-25 October 2002.

1062 The European Union Online: [http:// www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

Кипар	<i>Ратификацијата е извршена без референдум</i>			
Естонија	14.9.2003	64,02	66,84	33,16
Латвија	20.9.2003	72,53	67	32,30

2.6. Економското влијание на Европските договори во некои држави кандидати

Договорите за асоцијација или Европските договори предвидуваа полноправно членство на државите од централна и источна Европа по исполнување на критериумите за членство. Државите кои ги потпишаа овие договори добија дотогаш најповластен пристап до пазарот на ЕУ, а меѓу одредбите што требаше да придонесат кон остварување на таа цел беа:

- Олеснет пристап на стоките од овие држави на пазарот на ЕУ, со одредени отстапки за некои стоки, со цел да се избегне неконкурентски притисок врз производителите од ЕУ;
- Државите потписнички на овие договори добија подолг период (и до десет години) за да ги либерализираат своите пазари за производите од ЕУ, со цел да им се овозможи на домашните производители да се подготват за конкуренцијата од моќните фирми од ЕУ;
- Државите потписнички добиваа и финансиска помош од Европската инвестициона банка и ФАРЕ програмата, како и техничка помош со цел да ги приспособат своите економски системи кон ЕУ.

Условите за инвестиции во државите од ЦИЕ во периодот пред нивното зачленување во ЕУ овозможија зголемен прилив на странски директни инвестиции, поттикнати од евтината работна сила, пониските трошоци на производство, и релативно флексибилното законодавство во областа на заштитата на животната средина.

Табела 12.: Странски директни инвестиции во некои држави од ЦИЕ 1989 – 1994 (во милиони долари)¹⁰⁶³

Година Земја	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Бугарија	/	4	56	42	55	105
Чехословачка	257	207	600	1 103	/	

¹⁰⁶³ Agarwal, J. P.: *Impact of "Europe Agreements" on FDI in developing countries*, International Journal of Social Economics, Vol. 23, No. 10/11, MCB University Press, 1996.

Чешка		/			654	878
Унгарија	187	311	1 462	1 479	2 350	1 144
Полска	11	89	291	678	1 715	1 875
Романија	5	-18	40	77	94	340
Словачка		/			199	230
Вкупно	455	593	2 449	3 379	5 067	4 572

2.7. Реформа на институциите и начинот на одлучување во ЕУ пред последното проширување

Од основањето на ЕЗ најзначајните институционални реформи беа извршени со обединувањето на институциите во 1967 година, како и со Единствениот европски акт во 1987 година. Со проширувањето во претходните кругови Унијата продолжи да функционира на истиот начин. Покрај државите од ЦИЕ, во 90-тите започнаа да се разгледуваат сценарија за приклучување и на Турција, државите од поранешна Југославија, Албанија, како и други европски држави, со што беше најавено дека бројот на држави членки би можел да порасне и до 36 во наредните 25-30 години.¹⁰⁶⁴

Договорот од Амстердам од 1997 година внесе определени промени во Договорот за основање на Европската Унија, но и покрај извесното проширување во годините што следуваа не внесе измени што би ја подготвиле Унијата за функционирање со значително поголем број држави членки од тогашните. Кога преговорите за членство веќе беа започнати со сите држави кандидати, дебатите за начинот на функционирање на Унијата по проширувањето стануваа сè почести. Самитот на Европскиот совет во Ница имаше за задача да го реши ова прашање.

На овој самит одржан во декември 2000 година на виделина излегоа сите можни проблеми во Унијата што би се појавиле по зголемувањето на бројот на нејзините членки. На прашањето за бројот гласови што секоја земја би ги имала во Советот на министри, Германија побара нејзината популација (зголемена по обединувањето со источниот дел) да биде претставена со поголем број гласови. На ова се спротивстави Франција, барајќи да остане симболиката на еднаквост меѓу Германија и Франција отсликана во истиот број на гласови.

Предложено беше и начинот на одлучување со квалификувано мнозинство да се замени со т.н. двојно мнозинство – со одреден број на држави членки и

¹⁰⁶⁴ Miller, V.: *Institutional Reform in the European Union*, Research Paper 99/54, House of Commons Library, London, May 1999.

населението што тие го сочинуваат, што повторно беше одбиено од Франција. Компромисот се состоеше во воспоставување двојно мнозинство од бројот на држави членки и население, но секоја земја членка би можела да го покрене прашањето за проверка на вкупната популација на државите членки што гласале за донесување на одлуката.

На Самитот во Ница една од поголемите контроверзи беше соодносот на населението и бројот на гласови во советот на министри. Германија остана со ист број гласови иако со поголемо население од останатите големи држави, додека, пак, Луксембург и Малта, иако со ист број на население добија различен број гласови во Советот.

Табела 13.: Број на гласови и население во Советот на министри, според Договорот од Ница

Земја	Број на гласови	Население (во милиони)
Германија	29	82,0
Велика Британија	29	59,4
Франција	29	59,1
Италија	29	57,7
Шпанија	27	39,4
Полска	27	38,6
Холандија	13	15,8
Грција	12	10,6
Чешка	12	10,3
Белгија	12	10,2
Унгарија	12	10,0
Португалија	12	9,9
Шведска	10	8,9
Австрија	10	8,1
Словачка	7	5,4
Данска	7	5,3
Финска	7	5,2
Литванија	7	3,7
Ирска	7	3,7

Латвија	4	2,4
Словенија	4	2,0
Естонија	4	1,4
Кипар	4	0,8
Луксембург	4	0,4
Малта	3	0,4
Вкупно	321	450,7

Максималниот број членови на Европскиот парламент што беше определен со Договорот од Амстердам беше 700, што не беше доволно за сите нови држави членки. Оттаму, Договорот од Ница го зголеми овој број на 732. Во однос на Европската комисија, во Ница беше донесена одлука за максималниот број на комесари – 27, а големите држави членки се откажаа од правото на втор комесар.

Ратификациите што следуваа на овој Договор поминаа со само едно одбивање, и тоа од Ирска. На првиот референдум одржан во јуни 2001 година, со одзив од 35 %, ирските гласачи со 54 % „против“ и 46 % „за“ го отфрлија Договорот. На повторениот референдум во октомври 2002 година, со одзив од 49 %, Договорот беше прифатен со 63 % „за“, и 37 % „против“.¹⁰⁶⁵

Договорот од Ница беше запаметен по несогласувањата и пазарењата меѓу државите членки и недостатоците од него останаа да бидат решени во наредните години. Подготовката на Уставот на Европа разреши многу отворени прашања, иако и тој акт не остана без контроверзи и незадоволства.

¹⁰⁶⁵ EU Referendums - C2D - Research and Documentation Centre on Direct Democracy <http://c2d.unige.ch/int/OverviewInstitits/ref-EU.html>

2.8. Влијанието на последениот бран на проширување на ЕУ во 2004 година врз економијата и политиките – добитници и губитници

Секое проширување на ЕУ донесе измени во различни области: така, на пример, првиот круг на проширување од 1973 година донесе измени во политиките поврзани со рибарството; медитеранското проширување од 1981/86 во земјоделската политика и во структурните фондови; проширувањето во 1995 година во заштитата на животната средина; додека, пак, последниот круг од 2004 година во речиси сите политики.

Во ЕУ со 25 држави членки разликите меѓу богатите и сиромашните држави станаа значително поголеми. Словенија и Кипар имаат приближно ист бруто-домашен производ како и Грција и Португалија, но, од друга страна, Латвија има само една третина од просекот во ЕУ. Невработеноста е, исто така, значително повисока во новите држави членки, особено во Полска и Словачка, каде што изнесува околу 20 %.

Новите држави членки се способни да функционираат во Заедничкиот европски пазар, нивните производи се продаваат во старите држави членки, и три од четирите слободи на пазарот (стоки, услуги и капитал) веќе функционираат, освен слободата на движење на луѓе за која е предвиден преоден период.

Ефектите врз домашното земјоделство од Заедничката земјоделска политика се во групата на најзначајните придобивки кои ја прават Унијата примамлива за државите кандидати. Во доцните 90-ти кога започнаа преговорите за членство беше јасно дека разликите во Унијата ќе се зголемат драстично, а кохезијата ќе биде доведена во опасност. Пресметките покажуваа дека по проширувањето, разликата меѓу 10 % од населението што живее во најразвиените региони и 10 % што живее во најслабо развиените региони ќе биде поголема од двојно. Меѓу позитивните карактеристики на проширувањето беше тоа што економскиот раст во државите апликанти беше повисок од постојните држави членки.¹⁰⁶⁶

Во однос на политиките, подолу се разгледани некои примери какво влијание изврши проширувањето врз некои од политиките на Унијата.

Едно од најпроблематичните подрачја за државите апликанти беше заштитата на животната средина, за кое се појави потреба од зголемени инвестиции. Споредувајќи го сопредходните проширувања, овој бран во екологијата се разликува во следното: во 1986 кога Португалија и Шпанија се приклучија, законодавството за екологија беше релативно мало. Исто така, дотогашните прописи главно се

¹⁰⁶⁶Smith, K. E.: *The Making of EU Foreign Policy – The Case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

однесуваа на еколошките проблеми на северните индустријализирани држави, а не на јужните – како, на пример, ерозија или создавање пустински подрачја. Затоа, тогашните кандидати немаа проблеми со усвојување на *acquis*. Кандидатите од централна и источна Европа имаа многу повеќе за усвојување – загадување на водата и воздухот, и бараа инвестиции за да се достигнат стандардите. Второ, во доцните 80-ти беа усвоени повеќе програми за помош на тогаш новите членки (ЕНВИРЕГ, МЕДСПА, ЛИФЕ и Кохезиониот фонд), додека за проширувањето во 2004 година, само 4 % од потребите за инвестиции во екологија ќе бидат покриени од Унијата. Трето, добар дел од кандидатите од ЦИЕ имаа строги закони за екологија, но тие не беа доволно почитувани, повеќе поради административни отколку финансиски причини.¹⁰⁶⁷

Потребите за инвестиции во 10 држави кандидати од ЦИЕ се проценуваат на 80-120 милијарди евра, но како значителна корист би биле подобрувањето на здравјето и природата.

Процентата вкупна корист од имплементација на директивите за екологија е 134-681 милијарди евра.¹⁰⁶⁸

Франсоа Верстринг, раководител на Директоратот за екологија при ЕК во ноември 2001 за Ројтерс изјавува: „Ние сме речиси на крајот со екологијата, имајќи го предвид степенот на напредок во преговорите за приклучување на *acquis* за екологија“.¹⁰⁶⁹

Табела 14.: Проценка на потребите за финансирање на заштитата на животната средина во државите од ЦИЕ¹⁰⁷⁰

Земја	ВКУПНО (милион евра)	Евра по глава на жител
Бугарија	8610	1117
Чешка	6600-9400	643-915
Естонија	4406	3095
Унгарија	4118-10000	497-989
Латвија	1480-2360	620-989
Литванија	1600	443
Полска	22100-42800	572-1107

¹⁰⁶⁷ Ibid.

¹⁰⁶⁸ Cowles, M. G.; Dinan, D.: Developments in the European Union – 2, Palgrave Macmillan, 2004.

¹⁰⁶⁹ Carmin, J; VanDeveer, S. D.: EU Enlargement and the Environment – Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe, Routledge, London / New York, 2005.

¹⁰⁷⁰ Европска комисија, 2001b, анекс 2.

Романија	22000	983
Словачка	4809	888
Словенија	2430	125
Вкупно	79260-11001	-

Нуклеарните центри во државите апликанти претставуваа еден од поголемите проблеми. Централите „Козлодуј“ во Бугарија, „Јасловске Бохуница“ во Словачка, „Игналина“ во Литванија беа перципирани како опасност, бидејќи нивните реактори беа од истиот тип како на централата „Чернобил“, за која секавањата во ЕУ сè уште не беа избледени. После долги преговори беше договорен распоред за затворање на централите. Во 2000 е основан и посебен фонд за финансирање на овие потреби во Бугарија, Литванија и Словачка.¹⁰⁷¹

Освен трошоците, направени се и пресметки за користа што граѓаните на државите кандидати би ја добиле од целосна примена на законодавството во областа на заштитата на животната средина.

Табела 15.: Проценка на просечна добивка во случај на целосна примена на *acquis*, на годишно ниво

Земја	Вкупен бенефит - Евра по глава на жител	Како процент на ГДП
Бугарија	154,5	10,9
Чешка	467	9,65
Естонија	196,5	6,2
Унгарија	400,5	8,9
Латвија	136	5,85
Литванија	216	8
Полска	331	8,85
Романија	246,5	17,35
Словачка	376	11,45
Словенија	343,5	3,65
Вкупно		

¹⁰⁷¹ Carmin, J; VanDeveer, S. D.: EU Enlargement and the Environment – Institutional Change and Environmental Policy in Central and Eastern Europe, Routledge, London / New York, 2005.

Како што веќе беше споменато, една од причините за стравот од проширување во 15-те држави членки беше можната имиграција од новите членки во старите. Политиката на имиграција и азил во однос на проширувањето може да се анализира од повеќе аспекти. Прво, со проширувањето надворешните граници на Унијата се поместуваат на исток и, всушност, границите на новите држави членки ги претставуваа границите на ЕУ. Во тој поглед, за новите членки се употребуваше и терминот „тампон зона“ со Русија, Белорусија и Украина. Но, државите од ЦИЕ што граничат со останатиот дел од Источна Европа имаат посебни економски и други врски со нив. На пример, секоја година 2,5 милиони Украинци – работници и трговци, влегуваат во Полска, а 35 % од малите претпријатија во Полска се зависни од трговијата со Украина. Годишната добивка на Полска од прекуграничната соработка со Украина е проценета на околу 1,5 милијарди долари.¹⁰⁷²

Унгарија не би сакала лесно да ги загрози своите односи со соседните држави, имајќи ги предвид трите милиони Унгарци што живеат во Романија и Украина, кои имаат цврсти врски со матичната земја, вклучително и економски.

Покрај сè, стравот од имигранти при проширување на Унијата не е основан. Напротив, во случајот со Грција, Шпанија и Португалија, имигрантите од овие држави што живеаја во ЕУ додека овие држави беа недемократски, се вратија во нив откако тие станаа членки. Исто така, токму овие држави им понудија нови работни места на работници од другите држави, па претходно воспоставениот седумгодишен транзиционен период беше скратен. По проширувањето од 2004 година, пак, податоците велат дека само 2 % од работниците во ЕУ работат во друга земја.¹⁰⁷³

Многу години пред проширувањето од 2004 година, дискусиите за тоа кој добива а кој губи во европската интеграција беа политички некоректни. Сепак, обединувањето во ЕЗ беше замислено како шанса за мирот и демократијата, и – иако во помала мера – благосостојба. Политичките елити во државите основачи на ЕЗ брзо ја усвоија оваа логика, учејќи од горчливото минато, а економските аналитичари многу ретко се обидуваа да ја објасната редистрибуцијата, сè до 70-тите кога Британија се приклучи на ЕЗ. Комисијата беше принудена да ги направи сметките, нешто што претходно се избегнуваше, барем во јавноста. Маргарет Тачер сакаше да знае кој колку добива и колку губи во буџетот на ЕЗ, ставајќи ги националните интереси пред духот на Заедниците.¹⁰⁷⁴

Укинувањето на внатрешните трговски бариери меѓу 1958 и 1968 година беше овозможено со поволната макроекономска клима во тоа време, високата вработеност

1072 Cowles, M. G.; Dinan, D.: Developments in the European Union – 2, Palgrave Macmillan, 2004.

1073 Ibid.

1074 Gual, J.: Building a Dynamic Europe – The Key Policy Debate, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

и високиот економски раст. Зголемената изложеност на надворешна трговија со себе носи и трошоци за приспособување на трудот и капиталот. Овие трошоци полесно се апсорбираат во време на висок економски раст, и помал е отпорот од потенцијалните држави губитници. Поволната макроекономска клима во 50-тите и 60-тите овозможи потпишување на Римските договори и нивна имплементација, а либерализацијата придонесе за поголема трговија и со тоа кон поголем економски раст.

Друга димензија на трговијата е појавата на мешовити економии и социјални држави, посебно во Западна Европа. Додека западноевропските држави ги елиминираа внатрешните ограничувања во рамките на ЕЗ, внатре во нив развиваа инструменти за макроекономска стабилизација, и во некои држави, како Франција и Италија, државата контролираше цели сектори на економијата. Цукалис оваа појава ја опишува како „Кејнс дома и Смит надвор“.¹⁰⁷⁵

Прашањето за добитници и губитници е неминовно поврзано со користа од структурните и кохезиони фондови на Унијата. Во одредени ситуации се добива впечаток дека средствата што се префрлаат од нив во посиромашните држави, всушност, се користат за да се добие нивната поддршка за програмата за внатрешен пазар и за ЕМУ. Би било наивно да се разграничи сумата потрошена на овие фондови (35 % од вкупниот буџет) од меѓувладиното пазарење во Советот, ситуација во која ЕУ отсекогаш функционираше.

Користа на посиромашните држави членки од структурните фондови може да се прикаже преку примерите на Ирска, Шпанија, Португалија и Грција. Во 1988 година кога овие фондови беа воведени, Ирска имаше 68 % од просекот на ЕУ приход по глава на жител, пресметан врз стандардите за куповна моќ (ППС), а во 2001 година достигна 122 %. Во истиот период, бројките за Шпанија покажуваат раст од 74 % на 84 %, за Португалија од 59 % на 74 %, за Грција од 60 % на 68 %.¹⁰⁷⁶ Логичен е заклучокот дека популарноста на ЕУ во овие нејзини држави членки е на високо ниво. И при проширувањето во 2004 година, фондовите беа меѓу главните причини да се бара влез во ЕУ.

Проширувањето изврши влијание и врз повеќе сектори од индустријата. Во државите од ЦИЕ индустриските капацитети беа ориентирани само кон производство, занемарувајќи ги потребите на пазарот, а еколошките стандарди, исто така, беа на многу ниско ниво. Телекомуникациите во новите членки доживеаја брз развој после придружувањето во ЕУ, додека, пак, во областа на хемиската индустрија Полска, Чешка и Унгарија се меѓу најголемите производители во ЕУ.¹⁰⁷⁷

¹⁰⁷⁵ Tsoukalis, L.: *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹⁰⁷⁶ Tsoukalis, L.: *What Kind of Europe?*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹⁰⁷⁷ Lejeune, I., Van Denberghе W.: *The Enlargement of the European Union – Opportunities for Business and Trade*, John Wiley and Sons, Ltd, Sussex, 2004.

2.9. Некои примери на интеграција на државите од ЦИЕ во ЕУ

Естонија, земјата која е опишана и како „Нов Зеланд на Балтикот“,¹⁰⁷⁸ на патот кон целосната интеграција се истакна како една од најдобрите „тркачи“ во однос на исполнувањето на критериумите за членство. Веднаш по осамостојувањето од СССР во август 1991 година земјата се определи да воспостави нови принципи во општеството: отворени граници, балансиран буџет, пазарна економија, приватизација и дерегулација. Естонија беше првата земја чија што економија беше подложена на т.н. „шок терапија“, и континуирано растеше од 1993 година со една од највисоките стапки на економски раст во Европа.¹⁰⁷⁹ Дури и пред зачленувањето во ЕУ, Естонците користеа повеќе компјутери и мобилни телефони по глава на жител од Французите.¹⁰⁸⁰

Сепак, руското малцинство од 30 % во земјата останува гетоизирано и нецелосно интегрирано во општеството, а платите, иако повисоки во однос на останатите балтички држави, се, сепак, на ниско ниво, во споредба со најголемиот број држави од ЕУ.

Во 90-тите Естонија се отргна од советската доминација, и се поврза со Европа, каде што, според политичката елита во земјата, не припаѓа само економски, туку и историски и културно. Но, опасноста од замена на превласта на Брисел, кој би бил замена на Москва, придонесе поддршката за членство во ЕУ да биде само 27 % во јуни 2001 година, и 33 % во март 2002 година.¹⁰⁸¹ Ентузијазмот на владата се претвори во загриженост и Естонија лесно можеше да го одбие членството во ЕУ на референдумот. Таа беше првата земја што се соочи со предизвикот дека членството во ЕУ има и свои обврски, а не само придобивки, што може да ја загрози економската политика на земјата и националните економски интереси. Усвојувањето на стандардите во повеќе области, исто така, налагаше финансиски издатоци. Одбивањето на ЕУ да го објави датумот на конечното пристапување во ЕУ, како и вклучувањето на две нови држави во групата на кандидати, Бугарија и Романија, само го засилија антиевропското чувство кај Естонците.

Во периодот што следуваше, јавното мислење во земјата, сепак, претпре извесни промени, па така референдумот одржан во септември 2003 година донесе позитивен исход за зачленувањето во ЕУ во мај 2004 година.

1078 Gillingham, J.: *European Integration, 1950-2003, Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

1079 Во 2001 и 2002 година, период кога најголем дел од европските економии беа зафатени со рецесија, Естонија имаше стапка на раст меѓу 4 и 5 %.

1080 Gillingham, J.: *European Integration, 1950-2003, Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

1081 *Enlargement: Polls Say Estonians Are Euroskeptical. Other Candidates Pessimistic*, European Report, May 2002.

Унгарија е, исто така, во групата на најуспешните држави кандидати за членство во ЕУ, која за разлика од другите држави во советскиот блок имаше извезни транзициски просеци и пред 90-тите. Во 1968 година беше воведен т.н. „гулаш-комунизам“, што претставуваше подобрен модел на командна економија, ориентиран кон потрошувачка, а не кон производство. Во текот на 80-тите реформистичката Алијанса на слободни демократи ја поддржа комунистичката влада за одредени економски чекори кои придонесоа за започнување на промените во земјата.

Економскиот раст во 90-тите, ниската невработеност, високата продуктивност на работната сила,¹⁰⁸² како и значителниот напредок во пазарот на капитал, ја ставија Унгарија во врвот на државите апликанти за членство.

Во однос на политичката ситуација, десничарската влада на Виктор Орбан беше структурата што направи најмногу за интеграцијата во ЕУ, но беше заменета со социјалистичка влада во 2002 година. Неговата политика беше карактеризирана и со запирање на процесот на заокружување на приватизацијата, поддршка за забраната за сопственост на државиште од странци, како и дискутабилна политика во однос на унгарските малцинства во Романија и Словачка.¹⁰⁸³ Во кампањата во 2002 година, партијата на Орбан вклучи и извесни антиевропски елементи, напоменувајќи ги обврските од членството, во споредба со придобивките.¹⁰⁸⁴

Владата што дојде на власт по изборите во 2002 година успешно ги заврши преговорите и ја внесе земјата во ЕУ на 1 мај 2004 година, заедно со другите држави од ЦИЕ.

Полска е третата земја од групата кандидати што со своите економски и политички карактеристики се одвојува од останатите. Улогата на движењето „Солидарност“ ги надмина границите на Полска, економската политика по отфрлањето на комунизмот беше слична на оние практикувани после Втората светска војна. По нејзиниот неуспех, во текот на 90-тите и овде беше започната „шок терапијата“ на економијата, што вклучуваше Шумпетерски тип на политика, што најпрво мораше да уништи, за да почне да создава.¹⁰⁸⁵ Транзицијата во Полска помина фаза на „шок терапија“, период во кој се либерализираа пазарите, цените, и

1082 Продуктивноста на работната сила во Унгарија е од 80 до 100 % од онаа во Германија, во зависност од секторот.

1083 Орбан честопати ја опишува Трансилванија како „Унгарски простор во карпатскиот басен“, а неговата влада го донесе и законот со кој на Унгарците од соседните држави им се овозможува одреден тип социјална помош.

1084 Gillingham, J.: *European Integration, 1950-2003, Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

1085 Gillingham, J.: *European Integration 1950-2003 – Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

се приватизираа компании, но и период во кој беа регистрирани околу 6 000 штрајкови, невработеноста растеше, а четвртина од работоспособното население примаше некој вид пензија. Ова беше фазата на деструкција. После неа настапи фаза на креативност, во која се зголемија странските инвестиции, буџетскиот дефицит беше намален, а најголем дел од населението се сметаше дека припаѓа на средната економска класа.¹⁰⁸⁶

Во текот на интеграцијата, Полска требаше да реализира повеќе промени во својата економија: да го реформира индустрискиот сектор – посебно индустријата на челик и текстилната индустрија; да го осовремени земјоделството, кое претставуваше голем дел од целокупната економија;¹⁰⁸⁷ како и да ја намали високата невработеност. Како и останатите, Полска успеа навреме да ги заврши сите реформски процеси потребни да ѝ се придружи на Унијата во 2004 година.

Од друга страна, Естонија и Унгарија беа држави кои беа меѓу првите кај кои доминира националниот идентитет на нивните граѓани, додека кај граѓаните на Чешка, Словачка и Литванија предничи европскиот идентитет.

Од „старите“ држави членки на прво место се Италија, Луксембург и Германија, каде што граѓаните на прво место го ставаат европскиот идентитет, а кај Велика Британија, Финска и Шведска најголем е бројот на оние кои не го ни споменуваат тој вид на идентификување.

Табела 16.: Национален и европски идентитет во државите членки и државите кандидати - 2003 година¹⁰⁸⁸

Земја	Само национален	Национален и европски	Европски и национален	Само европски
ЕУ 15	40	44	8	4
Белгија	45	36	9	6
Данска	37	52	7	3
Германија	34	45	12	6
Грција	53	41	3	3
Шпанија	34	52	8	3
Франција	34	49	9	6

1086 Ibid.

1087 Во Полска има два пати повеќе земјоделци отколку со сите други држави кандидати заедно.

1088 Nugent, N.: European Union Enlargement, Palgrave Macmillan, New York / Hampshire, 2004.

Европски интеграции

Ирска	48	39	5	3
Италија	26	59	10	3
Луксембург	21	45	10	20
Холандија	46	43	7	3
Австрија	51	34	8	3
Португалија	49	43	4	3
Финска	56	38	4	1
Шведска	55	39	4	1
Велика Британија	64	24	4	3
<i>Нови држави членки</i>				
Кипар	25	63	8	2
Чешка	37	39	9	2
Естонија	39	36	10	5
Унгарија	39	53	6	0
Латвија	31	41	7	6
Литванија	35	39	9	3
Малта	30	59	6	1
Полска	32	60	5	1
Словачка	25	49	13	6
Словенија	32	57	5	2
<i>Држави кандидати</i>				
Бугарија	37	44	5	2
Романија	36	50	5	3
Турција	52	41	3	3

2.10. Проширувањето од 2007 година

Двете балкански држави, Бугарија и Романија, во најголем дел го споделуваат искуството од преговарање со останатите 10 држави од Централна и Источна Европа, кои се придружија на Унијата во 2004 година. Сепак, поради потребата за дополнителни реформи, овие две држави станаа полноправни членки три години подоцна. Нивните апликации за членство се поднесени во 1995 година, а преговорите траеја од 2000 до 2004 година. Договорите за придружување се потпишани во 2005 година, а влегоа во сила во 2007 година.

Влезот на Бугарија во ЕУ овозможи кирилицата да стане третото официјално писмо на Унијата (покрај латиницата и грчката алфавета). После влезот на овие две држави, процесот на проширување влегува во фаза на стагнација, со исклучок на кандидатурата на Хрватска.

2.11. Проширувањето од 2013 година

За разлика од претходните бранови на проширувања на ЕУ, кои се одвиваа со заеднички групи на повеќе држави (барем во преговорите), Хрватска се зачлени во ЕУ како единствен кандидат. Оваа држава го доби кандидатскиот статус во 2004 година, ги започна преговорите во 2005 година, а истите ги заврши во 2011 година. Полноправна членка стана во 2013 година. Како и во случајот со проширувањето од 2007 година, најзначајните области во преговорите беа борбата против корупцијата и организираниот криминал, реформите на правосудството. Специфични области за Хрватска беа соработката со Хашкиот трибунал, билатералниот спор со Словенија, како и приватизацијата на бродоградилиштата.

ПРАШАЊА

1. Наброј ги брановите на проширување на ЕЗ/ЕУ.
2. Со кои држави се проширува ЕЗ во медитеранскиот бран?
3. Кои се причините за проширување на ЕУ кон Исток?
4. Кои држави остануваат надвор од ЕУ?
5. Кои се карактеристиките на проширувањето од 2004 година?
6. Кои беа главните проблеми при преговорите со Бугарија, Романија и Хрватска?
7. Каква е иднината на процесот на проширување?

Користена литература

Публикации

1. Ahrweiler, Helene; *Roots and Trends in European Culture*, S. Garcia (ed) European Identity and the Search for Legitimacy, Pinter, London, (1993).
2. Beiner Ronald, " *Why Citizenship constitutes a Theoretical Problem in the Last Decade of the Twentieth Century*", R. Beiner(ed.), *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, Albany, (1995).
3. Bellamy, Richard; Dario Castiglione and Jo Shaw, *Introduction: From National to Transnational Citizenship*, *Making European Citizens: Civic inclusion in a Transnational context*, ed. Richard Bellamy, Dario Castiglione and Jo Shaw, Palgrave Macmillan, New York(2006).
4. Bolton, Rohan (2009), *Guide to the EU Institutions*, The federal trust for education and research, Burgess, Michael, *Federalism, European integration theory*(Antje Wiener, Thomas Diez) second edition, Oxford university press.
5. Burgess, Michael; *Federalism, European Integration Theory*, Antje Wiener and Thomas Diez, Oxford University Press, Second Edition, London (2009).
6. Castells, M Bellamy, Dario Castiglione and Jo Shaw, *Introduction: From National to Transnational Citizenship*, *Making European Citizens: Civic inclusion in a Transnational context*, ed. Richard Bellamy, Dario Castiglione and Jo Shaw, Palgrave Macmillan, New York(2006); *anel; The Power of Identity, The Information Age Economy, Society and Culture*, Volume II, Wiley-Blackwell Publications, 2010.
7. Castiglione, Dario; *Political identity in a community of strangers*, *European identity*, Jeffrey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, Cambridge University press, New York, (2009).
8. Chrysochoou, Dimitris N; *Theorizing European Integration*, Sage Publications Ltd, London (2001).
9. Delanty Gerard and Chris Rumford , *Rethinking Europe: social theory and the implications of Europeanization*, London:Routledge, (2005).
10. de Burca, Grainne and Weiler, J.H. (2008), *The European Court of Justice*, Oxford university press.
11. El-Agraa, Ali (2007), *The European Union - Economics and Policies*, Eighth edition, Cambridge University Press.
12. Eisenstadt S. and Bernhard Giesen. *The construction of collective identity*. *European Journal of Sociology*, 36, (1995).
13. Fligstein, Neil; *Who are the Europeans and How Does this Matter for Politics*, *European Identity*, Jeffrey T. Checkel and Peter J. Katzenstein, Cambridge University Press, New York, (2009).
14. Fuss Daniel and Marita Grosser, *What makes young Europeans feel European*, I.P

- Karlowski, Viktoria Kalina (Eds.), *European Identity- Theoretical Perspectives and empirical insights*, (2006).
15. Giesen, Bernard; *The Collectivelidentity of Europe: Constitutional Practice or Community of Memory?*, *Europeanisation, National Identities and Migration*, eds. Willfried Spohn and Anna Traiandafyllidou, London, Routledge, 2003.
 16. Habermas, Jurgen; *Citizenship and national identity: Some reflections on the Future of Europe*, Praxis International, (1992).
 17. Heater, Derek; *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education*, Longman, London and New York (1990).
 18. Herrmann, Richard; Thomas Risse and Marilynn Brewer, *Transnational Identiteies- Becoming European in the EU*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, USA (2004).
 19. Hix, Simon; *The Political System of the European Union*, 2nd edition, Basingtoge, Palgrave MacMillan, (2005).
 20. Hutchinson, John., *Enduring nations and the illusions of European integration*, *Europeanisation, national identities and migration* eds. Willfried Spohn and Anna Traiandafyllidou, London, Routledge, 2003.
 21. Marshal, T.H; *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, London (1950).
 22. Meehan, E; *Political Pluralism and European Citizenship*, *Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe*, eds. Percy B. Lehning and Albert Weale, Routledge, London (1997).
 23. McGee, Sibel (2005). *Politics of collective belonging: loyalties in the European Union*. Doctoral dissertation, Texas A&M University. Texas A&M University.
 24. McCormick, John (2008), *The European Union- Politics and policies*, fourth edition, Westview Press.
 25. McDonald, Frank and Stephen Dearden, eds. (2005), *European Economic Integration*, Fourth Edition, London: Prentice Hall.
 26. Munch, R. *Democracy without demos*, *Europeanisation, national identities and migration* eds. Willfried Spohn and Anna Traiandafyllidou, London, Routledge, 2003
 27. Niemann A. and Philippe C. Schmitter, *Neofunctionalism, European Integration Theory*, Antje Wiener and Thomas Diez, Oxford University Press, Second Edition, London (2009).
 28. Pelkmans, Jacques (2006), *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Third Edition, London: Prentice Hall.
 29. Peterson, John and Shackleton, Michael (2006), *The Institutions of the European Union*, Second Edition, Oxford University Press.
 30. Rosamond, Ben (2000), *Theories of European integration*, Palgrave Macmillian.
 31. Risse, T; *Social Constructivism and European integration*, *European integration theory*, eds. Anje Wiener and Thomas Diez, Oxford, Oxford Univ. Press, 2004,
 32. Schoutheete, De Philippe (2006), *The European Council*, In: Peterson, John and Shackleton, Michael, *The Institutions of the European Union*, Second Edition, Oxford University Press.

33. Smith, Antoni; *Nacionalni identiteti*, Biblioteka XX-vek, Beograd, prev. Slobodan Djorgjevic, (1998)
34. Szwed, Robert; Building European Identity, In: R. Szwed (ed.) *Politics and Identity. Considerations on Ukrainian, Polish and European Identity*. Lublin: CUL. (2007).
35. Traiandafyllidou A. and Willfried Spohn, *Introduction in Europeanisation, National Identities and Migration*, eds. Willfried Spohn and Anna Traiandafyllidou, London, Routledge, (2003).
36. Tilly, Charles; *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge University Press, 1996.
37. Wallace, Helen, William Wallace, and Mark A. Pollack eds. (2005), *Policy-making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford: Oxford University Press.
38. Weber, Max, *On Charisma and Institution Building*, University of Chicago Press, Chicago (1968).
39. Андерсон, Бенедикт, *Замислени заедници: Размислувања за потеклото и ширењето на национализмот*, Култура, Скопје (1998).
40. Апостоловска, Милена, *Институционалните промени на Европската Унија и Договорот од Лисабон*, магистерска теза, Правен факултет-Скопје, (2011).
41. Астеруд-Ристова, Каролина, *Парламентите, суверенитетот и демократијата во Европската Унијата-Обликување на новиот европски полис*, Институт за стратешки истражувања и едукација, Скопје (2013).
42. Виоти, Пол и Марк Каупи (2009), *Меѓународни односи и светска политика. Безбедност, Економија, Идентитет*, Скопје: Академски печат.
43. Вукадиновиќ, Радован (2006), *Право Европске уније*, Центар за право Европске Уније, Крагујевац.
44. Георгиевски, Сашо (2010), *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје.
45. Готрон, Жан Клод (2006), *Европско право*, Скопје: Конгресен сервисен центар.
46. Илиќ, Горан (2009), *Лисабонскиот договор како темел на надворешно-политичкиот идентитет на Европската унија*, Битола: Графопром.
47. Илиевски, Зоран; *Интегративната теорија на Доналд Хоровиц и нејзината примена во Република Македонија*, докторска дисертација, Правен Факултет Скопје, (2008).
48. Крег, Пол; де Бурка, Грејн (2010), *Право на ЕУ-Текстови, случаи и материјали*, Скопје: Магор.
49. Марковиќ, Данило; *Глобализација и идентитети*, Српска академија образовања, Београд (2013).
50. Михајлова, Елена; *Културниот идентитет и делата од омраза*, докторска дисертација, Правен факултет, Скопје (2012).
51. Петрушевска, Татјана; *Вовед во правото на Европската унија*, втор дел, Скопје (2011).
52. Рајчиновска Пандева, Ирена; *Турција: националниот идентитет и евроинтеграцијата*, докторска дисертација, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, (2012).

53. Рунчева, Христина; *Правната природа на Европската унија - помеѓу држава и политички систем*, Докторска конференција, Универзитет Св.Кирил и Методиј, Скопје, (2012).
54. Наумовски, Васко (2006), *Проширувањето на Европската унија-проблеми и предизвици*, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ - Скопје, Правен факултет Јустинијан Први – Скопје.
55. Наумовски, Васко (2007), *Институционалниот динамизам на Европската Унија и проширувањето со државите од Западен Балкан*, Универзитет Св.Кирил и Методиј - Скопје, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје.
56. Наумовски, Васко (2009), *Европски интеграции (Теории и институционализација)*, Скопје: Пакунг.
57. Фрчоски, Љубомир; *Преговарање во конфликти на идентитети*, Темплум, Скопје (2007).
58. Хаубсбаум, Ерик; *Нациите и национализмот по 1780*, Култура, Скопје, прев. Мето Јовановски, (1993).
59. Харис, Д.Ј,М. О`Бојл, Е.П.Бејтс; *Право на Европската конвенција за човекови права*, Просветно дело, Скопје (2009).
60. Чупеска, Ана; *Културните идентитети во политиката-аспекти на мултикултурализам*, Фондација Конрад Аденауер, Скопје (2013).
61. Штрум, Роналд (2011), *Договорот од Лисабон*, Фондација Конрад Аденауер, Скопје.
62. Статии
63. Babayan, Nelli (2010), „*Now who answers the phone in Europe?*“, In: *Cooperation within the CFSP after the enlargements and the Lisbon Treaty*“, *Caucasian Review of International Affairs* Vol. 4 (4), Autumn 2010.
64. Horeth, M; *No way out for the Beast?The unsolved legitimacy problem of European governance*, *Jurnal of European Pubic Policy*, Vol.6,No.2,(1999).
65. Karakamisheva, Tanja (2011), „*The Lisbon Treaty and the European Court of Justice (Court of Justice of the European Union)*“, *Iustinianus Primus Law Review* Vol. 2, No. 1, pp. 1-12.
66. Kymlicka Will and Wayne Norman, *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory`*.
67. Mangenot, Michel (2010), *Lisabonski ugovor i nove institucije Evropske Unije*, *Politicka misao*, God. 47, br.1, str. 151-160.
68. Mayoral,J; *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty*, research paper,
69. Laszlo M. and Cornelia Versteegh, *European citizenship as a new concept for European identity*, *Acta Universitatis Sapientiae European and regional studies*, vol.1, no.2(2010).
70. Lehning Percy, *European Citizenship: Towards a European Identity?*, Working Paper Series in European Studies, Volume 2, Number 3.
71. Kostakopoulou, Dora; *On European Identity*, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2117157.

72. Kostakopoulou, Dora; *European Union Citizenship: Writing the future*, European Law Journal, Vol.13.N.5,(2007).
73. Shore, C; *Inventing the people`s Europe*, Critical Approaches to European Community cultural policy. Man, New Series, Vol.28, No.4, (1993).
74. Shore, C; *Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited*, *European Journal of Social Theory* 7(2004), <http://est.sagepub.com/content/7/1/27>.
75. Tsaliki, Liza; *The Construction Of European Identity And Citizenship Through Cultural Policy*, European Studies 24 (2007).
76. Weiler, J; *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have An Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, Cambridge (1999).
77. Walkenhorst Heiko, *Constructing the European identity: trap or gap? European integration between community-buliding and path-dependency*, Limerick papers in politics and public administration, 2008, No.1,
78. Каракамишева, Тања (2008), *Европскиот парламент и Лисабонскиот договор од 2007 година*, преземено од www.pravo.org.mk.
79. Наумовски, Васко; Христина Рунчева и Милена Апостоловска, *The Lisbon Treaty and its impact on the Democratic deficit in the EU*, Iustinianus Primus Law Review vol 4:1.
80. Петрушевска, Татјана (2002), *Договорот од Ница од 2000 година-реформа на институтите на Унијата*, Евродијалог бр. 3, Скопје: Студенски збор.
81. Петрушевска, Татјана (2010), *Уставно-правната основа на Европската Унија и постапките за донесување на одлуките во секој од одделните столбови*, во: Зборник на трудови во чест на проф. д-р Владимир Митков, Правен факултет Јустинијан Први, Скопје, стр.225-226.
82. Радивојевиќ, Зоран (2009), *Нова институционална реформа Европске Уније*, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVII, 1/2009, стр. 191-216.
83. The Inner Temple Library (2011), *Researching EU Law: What is the difference between the European Court of Justice and the Court of First Instance?*, London, United Kingdom.

Правни документи

Примарно законодавство

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal C 83, V 53 30.3.2010.
2. Merger Treaty, Journal Officiel des Communautés Europeennes N152/1, 13.7.1967.
3. Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the EU, C 310, V24, 16.12.2004, <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Con-2004.pdf>.
4. Treaty establishing the European Coal and Steel Community, 18.04.2011, <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Est-1951.pdf>.
5. Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1997), Official Journal No. C 340, 10.11.1997.
6. Treaty establishing the European Economic Community, Unpublished, 25.3.1957, <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1957.pdf>.
7. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal C. 306, V.50, 17.12.2007.
8. Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities, C 191, Vol. 35, 29.7.1992.
9. Treaty on European Union, together with a complete text of the Treaty establishing the European Community, Official Journal No. C 224, 1992, Item 1 - Document 1/4 (1992/C 224/01-1).

Секундарно законодавство

1. Декларација за националност, Official Journal of the European Communities (OJEC). 29.07.1992, No C 191. [s.l.]. ISSN 0378-6986.
2. Одлуката која се однесува на изборот на претставници во Европскиот Парламент на директни општи избори, *Official Journal L 278*, 08/10/1976 P. 0005 - 0011.
3. Директива 93/109, (Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals), *Official Journal L 329*, 30/12/1993.
4. Директива 94/80, (Council Directive 94/80 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals

(as amended by Directive 96/30/EC and Directive 2006/106/EC), *Official Journal L 368, 31/12/1994.*

5. Одлука 2002/772/EC, Euratom: Council Decision of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom.
6. Регулатива бр.2004/2003 донесена од страна на ЕП и Советот на 04.11.2003 година, *Official Journal L 297, 15/11/2003.*
7. Директива бр. 2003/109 донесена од Советот на 25.11.2003, *Official Journal of the European Union 23.01.2004.*
8. Директива бр. 2004/38 донесена од страна на ЕП и Советот на 29.4.2004 година, *Official Journal L 158 30.4.2004.*
9. Регулатива број 1524/2007 донесена од страна на ЕП и Советот на 27.12.2007 година.
10. Директива број 2013/1 донесена 20.12.2012.
11. Towards European citizenship Implementation of point 10 of the final communique issued at the European Summit held in Paris on 9 and 10 December 1974 A Passport Union (Report presented by the Commission to the Council on 3 July 1975) , *Bulletin of the European Communities Supplement 7/75.*
12. Commission Report to the European Parliament on `Voting Rights in Local Elections for Community Nationals` COM(86)487, *Bulletin of the European Communities Supplement 7/86.*
13. Report from the Commission on The Citizenship Of The Union, COM(93)702 Final Brussels, 21 December 1993.
14. Second Report from the European Commission on Citizenship of the Union COM(97)230, 27.05.1997.
15. Report from the commission to the european parliament and the council on the application of directive 93/109/ec voting rights of eu citizens living in a member state of which they are not nationals in european parliament elections, brussels, 07.01.1998 com(97) 731 final.
16. Communication from the Commission on the application of direc 93/109/ec to the june 1999 elections to the European Parliament - right of union citizens residing in a member state of which they are not nationals to vote and stand in elections to the european parliament (com/2000/0843 final).
17. Report from the Commission - Third Report from the Commission on Citizenship of the Union (COM/2001/0506 final).
18. Communication From The Commission Free Movement Of Workers – Achieving The Full Benefits And Potential, Brussels, 11.12.2002 Com(2002) 694 Final.
19. Report From The Commission Fourth Report On Citizenship Of The Union (1 May 2001 – 30 April 2004), Brussels, 26.10.2004 Com(2004)695 Final.
20. Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions

A Common Agenda For Integration Framework For The Integration Of Third-Country Nationals In The European Union, Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final.

21. Proposal for a Council Directive amending Directive 93/109/EC of 6 December 1993 as regards certain detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals.
22. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union - Action Plan 2007-2009.
23. Report from the Commission - Fifth Report on citizenship of the Union (1 May 2004 – 30 June 2007).
24. Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Application Of Directive 2004/38/Ec On The Right Of Citizens Of The Union And Their Family Members To Move And Reside Freely Within The Territory Of The Member States, Brussels, 10.12.2008.
25. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States COM(2009)313, Brussels, 2.7.2009.
26. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Reaffirming the free movement of workers: rights and major developments, COM(2010)3, Brussels, 13.7.2010.
27. Report From The Commission To The European Parliament, The Council And The European Economic And Social Committee Under Article 25 TFEU On Progress Towards Effective EU Citizenship 2007-2010, Brussels, 27.10.2010 COM(2010) 602 final.
28. Citizenship Report 2010 Dismantling The Obstacles to EU Citizens' Rights ,Brussels, 27.10.2010.
29. Report on the election of Members of the European Parliament (1976 Act as amended by Decision 2002/772/EC, Euratom) and on the participation of European Union citizens in elections for the European Parliament in the Member State of residence (Directive 93/109/EC) , Brussels, 27.10.2010.
30. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward, COM(2011) 149.
31. Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council on the European Year Of Citizens (2013), Brussels, 11.8.2011 COM(2011) 489 final.
32. Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Application Of Directive 94/80/Ec on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union Residing in a Member State Of Which

- They Are Not Nationals, Brussels, 9.3.2012 COM(2012) 99 final.
33. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions Preparing for the 2014 European Elections: Further Enhancing Their Democratic And Efficient Conduct, Strasbourg, 12.3.2013 COM(2013) 126 final.
 34. Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU Citizenship Report 2013 EU Citizens: Your Rights, Your Future, Brussels, 8.5.2013 COM(2013) 269 final.
 35. Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions addressing the consequences of disenfranchisement of union citizens exercising their right to free movement, brussels, 29.1.2014 com(2014) 33 final.
 36. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards more democratic European Parliament Elections Report on the implementation of the Commission's Recommendations of 12 March 2013 on enhancing the democratic and efficient conduct of the elections to the European Parliament, Brussels, 27.3.2014 COM(2014) 196 final.
 37. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation, Results and overall Assessment of the 2013 European Year of Citizens.
 38. Одлука бр. 508/2000/ЕС на ЕП и Советот, 14.2.2000.
 39. Одлука бр.1982/2006/ЕС донесена од ЕП и Советот на 18.12.2006, ОЈ L 412/1(30.12.2006).
 40. Одлука бр. 253/2000/ЕС донесена на 24 јануари 2000 од страна на ЕП и Советот, Official Journal 28/3.2.2000.
 41. Одлука бр. 1999/382/ЕС донесена на 26 април 1999 од ЕП и Советот.
 42. Одлука бр. 1983/2006/ЕС од ЕП и Советот донесена на 18.12.2006.

Судски одлуки

- › Случај C-26/62, Van Gend and Loss against the Duch Tax Administration, (1963), ECR 1.
- › Случај C-186/87 Cowan v. Le tresor public (1989) ECR 195.
- › Случај 293/83 Grawier v. City of Liege (1985) ECR 593.
- › Случај C-369/90, Mario Vicente Micheletti and Others and Delegación del Gobierno en Cantabria.
- › Случај C-85/96(1998)ECR I-2691.
- › Случај C-184/(2001)ECR I-6193.
- › Case C-274/96 Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz.

- › Case C-192/99 The Queen v Secretary of State for the Home Department ex parte Manjit Kaur.
- › Case C-148/02 Carlos Garcia Avello v Etat Belge.
- › Case C-200/02 Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department.
- › Case C-209/03 Dany Bidar.
- › Case C-406/04 De Cuyper.

Посетени интернет-страници

- › <http://www.acta.sapientia.ro/acta-Euro/C1-2/Eur12-2.pdf> (датум на последно пристапување)???)
- › http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2117157
- › http://ec.Europa.EU/public_opinion/archives/eb/eb53/eb53_en.pdf
- › http://ec.Europa.EU/public_opinion/archives/ebs/ebs_251_en.pdf
- › http://ec.Europa.EU/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_en.htm
- › http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2149909
- › <http://www.Euractiv.com/sections/EU-elections-2014/its-official-last-EU-election-had-lowest-ever-turnout-307773>
- › <http://hdl.handle.net/1969.1/4860>
- › <http://mfs.uchicago.edu/public/institutes/2006/citizen/prereadings/kymlicka.pdf>
- › <http://spanport.lss.wisc.edu/sites/uw-madison-ces.org/files/lehning.pdf>
- › <http://www.merriam-webster.com/dictionary/modus%20vivendi>
- › <http://est.sagepub.com/content/7/1/27.abstract>
- › http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_Europe.pdf
- › <http://curia.Europa.EU/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97581&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=239851>
- › http://ec.Europa.EU/economy_finance/emu_history/documents/treaties/single_europeanact.pdf
- › <http://Eurlex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- › <http://Eurlex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_e_ec_en.htm
- › <http://www.delmkd.ec.Europa.EU/mk/Europe-a-to-z/EU-constitution.htm>
- › <http://www.highrepresentative.EU/>
- › <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ams-1997.pdf>
- › <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1992.pdf>
- › <http://www.lexnet.dk/law/download/treaties/Ect-1997.pdf>
- › http://www.cvce.EU/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf

- › [http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008\(01\);EN: HTML](http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41976X1008(01);EN: HTML)
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0109;EN:HT ML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994L0080;EN:HT ML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D0772;EN:HT ML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R2004;EN:HT ML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053;EN :PDF>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123;EN :PDF>
- › <http://Eurlex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?isOldUri=true&uri=OJ:L:2007:343:0005 :01;EN:HTML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:026:0027:01;EN:HTML>
- › http://EUdo-citizenship.EU/inc/policydoc/Towards%20European%20Citizenship_ COM_75_322.pdf
- › http://EUdo-citizenship.EU/inc/policydoc/Commission%20report%20on%20 voting%20rights%20in%20local%20elections_1986.pdf
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0506;EN:HTML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0791;FIN;EN:HTML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0085;FIN;EN:HTML>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840;FIN;EN:PDF>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373;FIN;EN:PDF>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0605;FIN;EN:PDF>
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52011DC0149>
- › http://EUdo-citizenship.EU/inc/policydoc/Proposal%20on%20European%20 Year%20of%20Citizens%20COM_201_1_489%20final.pdf
- › http://ec.Europa.EU/justice/citizen/document/files/com_2013_126_en.pdf
- › http://Eur-lex.Europa.EU/resource.html?uri=cellar:f3d21dae-89bb-11e3- 87da-01aa75ed71a1.0003.01/DOC_1&format=PDF
- › <http://Eur-lex.Europa.EU/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000D0508>
- › http://ec.Europa.EU/culture/tools/culture-programme_en.htm
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/culture/l29006_en.htm
- › <http://cordis.Europa.EU/documents/documentlibrary/90798681EN6.pdf>
- › http://ec.Europa.EU/programmes/creative-Europe/actions/capitals-culture_en.htm
- › https://eacea.ec.Europa.EU/Europe-for-citizens/funding/town-twinning-0_en
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/education_training_youth/general_ framework/c11045_en.htm
- › <http://cordis.Europa.EU/libraries/en/intro.html>
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/education_training_youth/general_ framework/c11043_en.htm
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/education_training_youth/general_ framework/c11025_en.htm
- › http://ec.Europa.EU/youth/index_en.htm
- › http://Europa.EU/legislation_summaries/culture/l29017_en.htm
- › <http://mfs.uchicago.edu/public/institutes/2006/citizen/prereadings/kymlicka.pdf>

- › http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2149909
- › <http://spanport.lss.wisc.edu/sites/uw-madison-ces.org/files/lehning.pdf>
- › http://www2.media.uoa.gr/people/tsaliki/wp-content/uploads/2010/07/Tsaliki_European_Identity_and_Citizenship.pdf

За авторите

Проф. д-р Татјана Петрушевска има магистрирано во областа на Меѓународното право, а има докторирано на сферата на Правото на ЕУ, со посебен осврт врз ЗНБОП. Предава повеќе меѓународно-правни предмети, повеќе европско-правни, повеќе политолошки предмети, вклучително и предмети во рамките на новинарство и на односи со јавноста (поглавје 5, 6, 7, 8, 9 и 10).

Проф. д-р Васко Наумовски се образувал на Правниот факултет *Јустинијан Први* во Скопје, и на Рајнскиот Универзитет *Фридрих Вилхелмс* во Бон, СР Германија. Има магистрирано во сферата на поврзаноста меѓу политиката за проширувањето на ЕУ, како и на македонската евроинтеграција, а има докторирано на институционалната постулираност на Унијата и нејзиниот развој. Предава предмети од областите на европските интеграции и меѓународните односи. Бил заменик-претседател на Владата задолжен за европски прашања (2009-2011), како и амбасадор во САД (2014-2018) (поглавје 1 и 11).

Доц. д-р Милена Апостоловска-Степаноска има магистрирано на институционалните структури на сите претходни заедници, како и на сите облици на ЕУ пред *Лисабон*, и на овие најнови институционални конструкции од овој основачки правен акт и дополнително докторирано на институционалните аспекти на европскиот идентитет. Предава предмети од областа на европските интеграции, социологијата на правото и применетата политика. Членува во домашни и меѓународни асоцијации и учесник е во реализацијата на повеќе проекти (поглавје 2, 3 и 4).

ISBN 978-608-4648-50-5