

**УНИВЕРЗИТЕТ "ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ" – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ**

АКАДЕМСКА ГОДИНА 2011/2012

ПРЕДМЕТ

ВОВЕД ВО ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

-

Доц. д-р Љупчо Сотирски

Штип, 2011 година

СОДРЖИНА

1	ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ОСОБЕНОСТИ	7
1.1.	Европа - поим	7
1.2.	Европска интеграција	7
1.3.	Идејата за обединета Европа низ историска дистанца	7
1.4.	Европа и демократијата	8
1.5.	Европско движење	9
1.6.	Европска политичка соработка	9
2	ПОВЕКЕНАЦИОНАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА	10
2.1.	Европски заедници и Европската заедница	10
2.2.	Европска заедница за јаглен и челик - ЕЗЈЧ	10
2.3.	Европска заедница за атомска енергија - ЕЗАЕ	11
2.4.	Европска економска заедница - ЕЕЗ	11
2.5.	Европска Унија и нејзиното настанување	11
2.6.	Заедницата денес- столбовите на Унијата	12
3	МОТИВИ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	12
3.1.	Политичко безбедносни фактори	12
3.2.	Економски фактори	13
4	ОПФАТ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	14
4.1.	Повеќенационалниот процес на интеграција-основни обележја	14
4.2.	Економска интеграција	14
4.3.	Царинската унија	15
4.4.	Заедничкиот пазар	15
4.5.	Развојни фази и влијанија на економска интеграција	16
5	МЕЃУВЛАДИНА СОРАБОТКА	17
6	ОСНОВАЧКИ ДОГОВОРИ	18
6.1.	Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик	18
6.2.	Договорот за оснивање на Европската заедница за атомска енергија - ЕВРОАТОМ - ЕЗАЕ	19
6.3.	Договорот за оснивање на Европската економска заедница - ЕЕЗ	19
6.4.	Единствениот европски акт	21
6.4.1.	Историски осврт	21
6.4.2.	Договори за буџетот	22
6.4.3.	Проширување	22
6.5.	Договорот од Мастрихт	22
6.5.1.	Трите столба	23
6.5.2.	Договорот од Мастрихт ги опфаќа и изменува претходните договори	24
6.5.3.	Надлежностите на Европскиот парламент	24
6.5.4.	Меѓувладина соработка	25
6.5.5.	Проширување	25
6.6.	Договорот од Амстердам	25
6.7.	Договорот од Ница	26
6.7.1.	Договори	28
6.8.	Европскиот устав	28
6.8.1.	Солунска агенда	29

6.8.2.	Римска конференција	29
6.8.3.	Уставен договор.....	29
6.8.4.	Министер за надворешни работи на Унијата	31
6.9.	Договорот од Лисабон	32
6.9.1.	Темелните вредности на Лисабонскиот договор.....	33
6.9.2.	Повелбата на темелните човекови права.....	33
6.9.3.	Европскиот Суд на правдата	33
6.9.4.	Социјален прогрес	33
6.9.5.	Нови права.....	33
6.9.6.	Институционални промени.....	34
6.9.7.	Однос на Европската Унија и земјите членки	35
6.9.8.	Европската иднина	35
7	ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЗАЕДНИЦАТА/УНИЈАТА	36
8	ЕВРОПСКА КОМИСИЈА.....	38
8.1.	Поим	38
8.2.	Структура на Комисијата-членови	38
8.3.	Општо за надлежностите на Комисијата	38
8.4.	Комисијата како "чувар на Договорите" и целокупното законодавство на Заедницата	39
8.5.	Комисијата како извршно тело на Заедницата	40
8.6.	Надворешни односи	40
8.7.	Главни задачи на Комисијата.....	40
8.8.	Комисијата како заштитник на законодавството	42
8.9.	Комисијата и облиците на функционалноста.....	43
8.9.1.	Колеџ на комесари.....	43
8.9.2.	Административна комисија.....	43
8.10.	Економско-социјален комитет	45
8.11.	Комитет на региони	46
9	ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ.....	46
9.1	Поим и функција	46
9.2	Историски приказ за развојот на Европскиот парламент.....	46
9.3	Членовите на парламентот	47
9.4	Основни функции на парламентот	49
9.4.1	Законодавна функција.....	49
9.4.2.	Политичка функција.....	51
9.4.3.	Надзорна функција	51
9.4.4.	Буџетска функција	51
9.5.	Комитетите и нивната улога	52
9.6.	Уставен Договор - измени во институционалната структура на заедницата	52
9.7.	Парламентот и моќта за делување	53
10	ЕВРОПСКИОТ СОВЕТ.....	54
10.1.	Поим на Европскиот совет	54
10.2.	Одржување на седниците	54
10.3.	Карактеристики	54
10.4.	Медијска важност.....	55
10.5.	Основни функции на Европскиот совет.....	55

10.6. Улогата и перспективата на Европскиот совет	56
11 СОВЕТ НА МИНИСТРИ	56
11.1. Поим на Советот на министри	56
11.2. Функционирање на Советот	57
11.3. Претседателство	57
11.4. Функција на Советот.....	57
11.5. Структура на Советот	58
11.6. Административна функција	58
11.7. Донесување на одлуки - методи на гласање	58
11.7.1. Просто мнозинство.....	58
11.7.2. Квалификувано мнозинство	58
11.7.3. Тројно мнозинство.....	59
11.7.4. Едногласност.....	59
11.7.5. Постигнување консензус	59
11.7.6. Амбиент на гласање	60
11.8. Задачите на Советот.....	60
11.9. Корепер	60
11.10. Заклучок	62
12 ЕВРОПСКИОТ СУД НА ПРАВДАТА	62
12.1. Поим	62
12.2. Европскиот суд на правда низ времето	62
12.3. Принципи	63
12.3.1. Принцип на претходно одлучување	63
12.3.2. Принципи на взаемно признавање.....	63
13 ЕВРОПСКИОТ СУД – СУД ОД ПРВА ИНСТАНЦА.....	64
13.1. Судии.....	64
13.2. Претседател на судот	64
13.3. Новини со Договорот од Ница: судење во совет и пленум.....	64
13.4. Заедништво и транспарентност на судот	64
13.5. Генерални правобранители	65
13.6. Право на жалба	65
13.7. Надлежност	65
13.8. Пресуди	66
13.9. Однос – правото на Заедниците и националните права	66
13.10. Претходно одлучување пред Европскиот суд (по барање на национален суд)	67
13.11. Тужби	67
13.11.1. Директни тужби.....	67
13.12. Право на жалба против одлуките на судот од прва инстанца.....	69
14 ЕВРОПСКИ СУД НА РЕВИЗОРИ	69
14.1. Поим, структура и функционирање	69
14.2. Основни функции на судот	70
15 ВИДОВИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	70
15.1. Формално/неформално право	71
15.2. Неформално создаденото право	71
15.3. Правниот систем и правните правила	71
15.4. Извори на правото на заедниците.....	72

15.4.1. Примарно и секундарно право	72
15.5. Хиерархија на правните извори	72
15.6. Улогата на Примарното право	73
15.7. Улогата на Секундарното право	73
15.7.1. Однос помеѓу еднакви одредби.....	73
15.8. Национално право	73
16 ПРИМАРНИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕУ	74
16.1. Статус на примарното право на Заедниците	74
16.1.1. Поим и карактеристики.....	74
16.2. Усвојување и измени (амандмани).....	74
16.2.1. Оценка на валидноста на примарното право од судовите.....	74
16.3. Преглед на примарното право на заедниците	75
16.3.1. Договори на Заедниците	75
16.3.2. Договори за измена на Договорите на Заедниците	75
16.4. Протоколи	75
16.5. Договори за пристапување	75
16.6. Декларации	75
16.7. Конститутивни акти.....	76
16.8. Основачки договори.....	76
16.9. Измена и дополнување на Договорите.....	77
16.9.1. Каква е позицијата според меѓународното право?.....	77
16.9.2. Посебен облик на постапка за измена на Договорите-пристапувањето кон Унијата на нови земји членки	78
17 СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕЗ - ПРАВО СОЗДАВАНО ОД ЗАЕДНИЦИТЕ	79
17.1. Основни акти на Заедниците.....	79
17.1.1. Акти на институциите.....	79
17.2. Регулативи: дефиниција и карактеристики	79
17.3. Директиви –дефиниција и карактеристики	80
17.4. Одлуки- Дефиниција и карактеристики.....	80
17.5. Препораки и мислења	81
17.5.1. Одредено правно дејство	81
17.5.2. Тешкотии	81
18 ДРУГИ АКТИ НА ИНСТИТУЦИИТЕ	82
18.1. Други инструменти	82
18.2. Одлуки Sui generis	82
18.3. Необврзувачки акти	82
18.4. Резолуции.....	83
18.5. Еднострани декларации-изјави	83
18.6. Институционални спогодби	83
18.7. Правна сила.....	84
18.8. Акти на другите тела на Заедниците	84
ДОГОВОРОТ ЗА УСТАВОТ НА ЕУ.....	84
19 ЗАКОНСКИ И ИМПЛЕМЕНТИРАЧКИ АКТИ.....	84
19.1. Разликување помеѓу правните инструменти	84
19.2. Законски акти.....	85

19.3. Заедничката надворешна и безбедносна политика	85
19.4. Незаконски акти	85
19.5. Имплементирачки акти.....	86
20 АКТИ НА УНИЈАТА РАЗЛИЧНИ ОД АКТИТЕ НА ЕЗ И АКТИ ВО ВТОРИОТ И ТРЕТИОТ СТОЛБ.....	86
20.1. Општо за актите на Унијата различни од актите на Заедниците.....	86
20.1.1. Акти различни од актите на Заедниците	86
20.1.2. Правото на Унијата	86
20.1.3. Уставна напомена	87
20.1.4. Примерот на Шенген земјите	87
20.2. Меѓународното право	87
20.3. Конвенции склучувани помеѓу земјите членки	88
20.3.1. Толкување на конвенциите.....	88
20.4. Конвенции од областа на Полициската и судска соработка во кривичните работи (ПССК)	88
20.4.1. Уставот на ЕУ	89
20.5. Акти на Унијата во Вториот и Третиот столб.....	89
20.5.1. Акти на Европскиот совет и на Советот во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Полициската и судска соработка во кривичните работи	89
20.5.1.1. Видови инструменти	89
20.5.1.2. Заедничка позиција (Common position)	90
20.5.1.3. Здружена акција (Joint action).....	90
20.5.1.4. Рамковна одлука (Framework decision).....	90
20.5.1.5. Одлука.....	90
20.5.1.6. Правно дејство	91
20.5.1.7. Судска преоценка на валидноста на актот	91
20.5.2. Меѓународни договори склучени од Унијата во врска со ЗНБП и ПССК.....	91
20.5.2.1. Договори склучени од Унијата.....	91
20.5.2.2. Уставот на ЕУ.....	92
21 ОПШТИ ПРАВНИ ПРИНЦИПИ.....	93
21.1. На кој начин општите принципи претставуваат избор на правото?	93
21.2. Меѓународни договори склучувани со трети страни	94
21.3. Правен субјективитет.....	95
Регистар на поими	96
ЛИТЕРАТУРА.....	97

ПРЕДГОВОР

Целта на ова учебно помагало е да направи преглед на основните поими коишто се опфатени во содржината на предметот Вовед во право на Европската Унија на Правниот факултет при Универзитетот "Гоце Делчев" во Штип.

Скриптата претставува наставно помагало за студентите на првиот циклус на студии, изработено согласно Наставниот план и програма.

Во неа се опфатени четири тематски единици: Европската интеграција и нејзините особености, Договорите за Европската заедница и Европската Унија, Правните извори и Институциите на ЕУ.

Содржината на скриптата е резултат на темелно истражување на оваа материја, при што се користени голем број научни книги и трудови (на англиски, германски и македонски јазик).

Имајќи ја во предвид актуелноста на темата и постојаните измени и дополнувања на концептите и правната рамка во која делува Унијата, користени се и документи публикувани на веб-страниците на Европската комисија.

Скриптата по својата природа содржи материјал којшто со текот на времето може да трпи одредени промени и да прерасне во учебник наменет за сите заинтересирани за развојниот процес на Европската Унија.

Од авторот

1 ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ОСОБЕНОСТИ

Европската интеграција е олицетворение на идејата за заедништво и заемно почитување на народите на стариот континент. Модерна Европа е создадена врз основа на највисоките демократски стандарди и постојаното движење во кое се остваруваат најразлични облици на политичка соработка во специфични институционални рамки. Европа е единствена и посебна по многу нешта и заслужува особено внимание и интерес во нејзиното проучување.

1.1. Европа - поим

Европа е старогрчко име за европскиот континент. Како политички термин најпрво се употребувал да значи дел од стара Грција, а подоцна од Римјаните терминот се проширил со цел да ја опфати и Римската Империја, односно нејзиниот европски дел. Европските интеграционисти обично овој термин го употребуваат како замена за Европската Унија и покрај фактот дека во Европската Унија како организациона и институционална форма постојат европски држави кои не се членки на Унијата. Синтагмата *Европа од Атлантикот до Урал* се однесува на географска Европа, но неретко се расправа за тоа дали и Турција е дел од Европа.

1.2. Европска интеграција

Европската интеграција подразбира градење на единство меѓу европските народи. Во рамките на современата европска терминологија овој термин означува здружување на националните ресурси на државите членки и заедничко донесување одлуки засновани на висок степен на разбирање и заемно почитување.

Процесот на одлучување се остварува низ различни процедури, со изразен интерактивен однос помеѓу институциите на Европската Унија, пред сè нејзините највисоки управни органи и тела, парламентот, Советот на министри и комисијата.

Денес, институционалната поставеност и функционалност на органите и телата во Европската Унија, пред сè претставува висок израз на дефиниран стратешки концепт за остварување на постојана и цврста европска интеграција.

1.3. Идејата за обединета Европа низ историска дистанца

Европската идеја го одразува историскиот развој и судбината на европските народи и нивниот стремеж за обединување на Европа.

Идејата за обединувањето на европскиот континент датира уште од 9-тиот век, со Карло Велики, но сè до Втората светска војна оваа идеја постојано беше придружувана со насилство и великодржавни претензии, историски случувања кои силно го потресоа светот и влијаеја врз европскиот, а особено го обележаа светскиот поредок.

Сепак, во долгиот период на европскиот континент се создаваа заеднички вредности, елементи на заедничко право, јазик, култура, архитектура и христијанство, а географското тежиште се премести од јужниот, медитерански дел кон средишниот гравитационен дел на континентот.

Обликувањето модерни гледања на Европа започнува во 18-тиот и 19-тиот век, со појавата на просветителството, индустриската револуција и бројните теоретски планови за

решавање на граничните спорови и развој на трговијата. Некои настани оставија големи траги.

Особено е значајно да се нагласи влијанието на француската револуција од 1789 година, со која *сувереноста стана „Сопственост и на народот, а не само на владетелите“*.

Во 20. век, во периодот кога Германија беше на врвот на својата воена моќ, во два наврата беа правени планови за нов поредок во Средна Европа, за создавање Соединети држави на Европа, со Германија во нивниот центар, со Царинска унија почнувајќи од Франција па сè до руската граница.

Во периодот на Втората светска војна, во Берлин, протагонистите и креаторите на новиот поредок сметаа на создавање Европско економско подрачје, со единствена валута, единствен пазар и заеднички надворешни царини. Но, суштински идејата за интегрирање беше поврзана со плановите за освојувања и доминација. Сепак, паралелни концепти за обединување на европскиот континент постоеја и кај идеалистите и оние кои беа жртви на агресијата.

Во годините меѓу двете светски војни, поради неделотворноста на Лигата на народите, економската криза од 30-тите години и појавата на фашизмот, бројни мислители беа принудени да заговараат некаков облик на европска федерација заради предупредување на неповолниот развој и можност од нови воени судири.

По Втората светска војна, европската идеја започнува процесот на трансформација на идејата од утопија во реалност. За тоа придонесоа наметнатите околности по завршувањето на војната, потребата за обнова на разрушените економиите, појавата на атомско оружје, идеолошка и блоковска спротивставеност, но и храброста и визионерството на една генерација европски политичари. Говорот на Винстон Черчил во Цирих во 1946 година беше повик на француско-германско помирување и создавање соединети држави на Европа и по самата природа имаше силно влијание за поттикнување на Европското движење и создавањето на Советот на Европа.

Жан Моне

Меѓутоа, европската идеја не се остваруваше според предвидувањата на Черчил, туку во основа се заснова врз поставките на францускиот интернационалист Жан Моне. Неговата стратегија се стремеше на напредок сектор по сектор, во оние области каде што се отвораат можности за интеграција, најпрво јаглен и челик, европска армија, земјоделство, атомска енергија и најпосле создавање на заеднички пазар и единствена валута.

1.4. Европа и демократијата

Демократијата беше елементот којшто свесно недостасуваше во Монеовиот грандиозен план. Овој концепт на демократија беше прилично дискредитиран меѓу двете светски војни, кога под наметката на демократијата се јавија диктаторски режими и големи економски кризи. Приодот на Моне може да се нарече платонски, како во Платоновата република, правичната државна творба е управувана од *мудри чувари*, кои обезбедуваат согласност од народот преку создавање мит за обединета Европа. Така, во новата Европа мудрата Комисија би била *„чувар на договорите“*, а митот за обединета

Европа би играл улога при креирање на свеста за вербата во него. А се веруваше дека земјите членки ретко би прифатиле заеднички основи до колку волјата не биде наметната или од мнозинството или од наднационални институции, како на пример, Европската комисија или Судот на правдата. Точно е дека Советот на министри на Европската Унија официјално е највисоко тело за донесување одлуки, но не треба да се занемари фактот дека националните политичари немаат право на законодавна иницијатива и предлагање опциони политики.

Друга причина за занемарената демократија се отсликуваше во нагласената национална држава и различното поимање на значењето на државноста за малите и за големите држави, но и меѓу земјите на Бенелукс или Скандинавија, или меѓу Велика Британија и медитеранските земји членки.

Конечно и експлицитно, Договорот за Европската Унија повикува на „*Високите договорни страни*“, а не како во американскиот устав „*Ние, народот*“¹.

Но сепак, со развојот на европската заедница се зголемуваше отуѓеноста на граѓаните, што е забележително по постојаното опаѓање на одсивот за време на изборите. Занемареноста на демократијата со прогресивен пренос на надлежности од земјите членки кон Заедницата/Унијата не беше многу забележлива до воведувањето на Економската и монетарна Унија во 1999 година, кога проблемот со демократскиот дефицит се јави со сета своја тежина и сериозност.

Имаше две теории, пристапи како да се исправи овој недостаток.

Според првата, улогата на избраните политичари би можела да се зголеми преку Советот на министри, а според втората демократијата може да зајакне во самата Заедница/Унија, со зголемување на улогата и надлежностите на Европскиот парламент. Со текот на времето Европа растеше и зрееше, па така на крајот демократијата извојува победа, интеграциските процеси добиваа во квалитет создавајќи силна кохезиона рамка на институциите.

1.5. Европско движење

Европското движење е основано во 1948 година, на Конгресот на Европа, одржан во Хаг во мај 1948 година со цел да се помогне процесот на европското интегрирање кон федеративна Европа. Следната година беше установен Советот на Европа.

Движењето успеа да опстои како сепаратиска и сеевропска група за притисок насочена кон европското интегрирање иако со ограничено влијание и ограничени фондови. Во својата структура, движењето има национални разграноци во повеќе од 30 земји и постојано ужива финансиска поддршка од буџетот на Европската Унија вклучително и од националните ресурси.

Европското движење има силна репутација и квалитетен придонес во остварувањето на европското интегрирање во целина.

1.6. Европска политичка соработка

Европската политичка соработка претставува израз на координација во надворешната политика меѓу земјите членки. Европската политичка соработка

¹ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

неформално започна во 1970 година, а формализирана е со Единствениот европски акт кој официјално се применува од 1987 година.

Со текот на времето оваа соработка се здоби со безбедносни аспекти, па често беше именувана и како *Европска политичка и безбедносна соработка*. Во основа, земјите членки ги уважуваат ставовите на Европскиот парламент и кога е можно заземаат заеднички ставови и гледишта во односот со меѓународните организации.

Денес, европската политичка соработка во најголема мера претставува дел од заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската Унија.

2 ПОВЕЌЕНАЦИОНАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА

Повеќенационалната европска интеграција се остварува во дефинирани институционални облици:

- Европски заедници;
- Европска за единица за јаглен и челик;
- Европската заедница за атомска енергија и
- Европска Унија.

2.1. Европски заедници и Европската заедница

Заедничкиот назив за трите Европски заедници со наднационален карактер е содржан во:

- **Европската за единица за јаглен и челик**, востановена со соодветен договор во 1951 година (престана да постои во јули 2002 година, по 50-годишно функционирање);
- **Европската заедница за атомска енергија (Евроатом)**, востановена со Договорот за Евроатом во 1957 година;
- **Европската економска заедница (ЕЕЗ)**, востановена со Римскиот договор во 1957 година, денес Европска заедница.

Институциите од трите заедници беа соединети со Договорот за фузионирање во 1967 година, иако нивните извршни комитети останаа правно раздвоени.

Во 1973 година, името на Европската економска заедница беше скратено во Европска заедница, што правно беше потврдено дури со Мاستришкиот договор во 1992 година, со кој е формирана Европската Унија преку поврзување на наднационалните подрачја на заедниците со меѓувладините подрачја на надворешна и безбедносна политика и правда и внатрешни работи.

Всушност, тоа се трите столба на Европската Унија.

Денес Европската заедница, во службениот говор на Европската Унија, споменатите три заедници накратко се именуваат како Заедница којашто вообичаено се нарекува Европска Унија, иако таа правно постои и единствено има ексклузивно својство на меѓународно-правен субјект, што овозможува склучување разни договори со други земји, односно меѓународни субјекти.

2.2. Европска заедница за јаглен и челик - ЕЗЈЧ

Европска заедница за јаглен и челик е една од трите првични Европски заедници, покрај Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија.

Нејзиното формирање беше предложено од францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман на 9 мај 1950 година, па оттогаш тој ден се слави како Ден на Европа.

Европска заедница за јаглен и челик е востановена со Парискиот договор во 1951 година, практично функционираше од јули 1952 до јули 2002 година кога престана да постои. Нејзиното Високо овластено тело како извршен орган за управување со јагленот и челикот на Франција, Германија, Италија и земјите на Бенелукс беше предвесник на Европската комисија, а нејзиното Парламентарно собрание, предвесник на Европскиот парламент.

2.3. Европска заедница за атомска енергија - ЕЗАЕ

Востановена со Римскиот договор во 1957 година, со кој е дефиниран и заедничкиот пазар, стапи во сила на 1 јануари 1958 година. Евроатом беше административна агенција на ЕААЕ, заснована врз Договорот за европска атомска енергија. Конвенцијата за иднината на Европа предложи Договорот за Евроатом да се приложи како протокол кон Уставниот договор на Европската Унија.

2.4. Европска економска заедница - ЕЕЗ

Европската економска заедница е формирана со Римскиот договор во 1958 година со цел да се создаде заеднички европски пазар. Денес структурата на оваа заедница припаѓа на првиот столб на Европската Унија. Овој назив се користеше до 1972 година со соодветната кратенка ЕЕЗ. Потоа стана Европска заедница, а во 1992 година беше озаконета со одредбите на Маастришкиот договор.

2.5. Европска Унија и нејзиното настанување

За Европската Унија во чиишто рамки Европска Унија се уште доминира Европската Заедница, вообичаено, се говори како за реализација на "*Големiot проект*" на европското обединување, започнат на тлото на разрушената Европа по Втората светска војна, во 50-тите години на минатиот век.

Мотивот за идејата дека здружувањето на европските држави е далеку подобра алтернатива во однос на дотогашната фрагментирана и меѓусебно конфрнтирана Европа, проектот наречен *европско обединување* во наредните децении, доведе до појава на Унијата, дотогаш невидена институционална творба на европското тло.

Европската Унија, во нејзиниот денешен облик е производ на повеќе од педесет-годишната еволуција на европската интеграција, којашто денес, покрај почетните 6 западноевропски земји, меѓу кои и некогашните ривали Германија и Франција, вклучува 27 земји членки на Унијата, како и повеќе други земји со статус на кандидати за членство во Европската Унија. Некои од нив сè уште имаат асоцијативен статус, кој произлегува од базичниот Договор за стабилизација и асоцијација, некои ги исполнуваат критериумите содржани во новите датуми за преговори за влез во Унијата, а некои пак чекаат датум за отпочнување на преговори. Последниот пример се однесува на Република Македонија, која повеќе од пет години ја одработува европската агенда и исполнувањето на зададените обврски.

Терминот "Проект"² наменет да го објасни настанувањето на Унијата може да наведе на погрешен заклучок. Гледано во развоен контекст, Унијата не е однапред замислен и еднострано наметнат модел на здружување на европските земји, туку продукт на еден сложен повеќедецениски процес на интегрирање во кој се инволвирани најразлични учесници од земјите и нивните претставници, институциите на системите создадени од нив, па сè до приватните компании, асоцијации и лица. Во рамките на овој процес, во зависност од достигнатиот степен на интегрирањето, Унијата добивала различен, понекогаш и неочекуван облик.

2.6. Заедницата денес- столбовите на Унијата

Денешната Европска Унија е составена од три посебни ентитети, односно столбови на Европската Унија во кои, покрај *Европската заедница ЕЗ* како прв столб, влегуваат и *Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата*, како втор и *Соработката во областа на полициските и кривични работи* (колоквијално наречена *Правда и внатрешни работи*), како трет столб, со што се комплетира постојната, во многу нешта невообичаена форма на Унијата.

3. МОТИВИ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

Во основа, мотивот на повеќедецениската европска интеграција е втемелен во желбата на европските земји за меѓусебно интегрирање, заснована врз цврсто изразен заеднички интерес за тоа. Но, во поширока смисла на зборот, мотивите за меѓусебно интегрирање се најразлични, од безбедносни, до чисто економски, политички, повеќе или помалку изразени кај секоја земја членка на Унијата.³ Па, сепак, од многу фактори, кои влијаеле врз појавувањето на европските заедници и нивното прераснување во денешната Унија, би можеле да се издвојат неколку позначајни помеѓу нив.

3.1. Политичко-безбедносни фактори

Како прво, иницирањето и развитокот на европската интеграција е мотивирано од политичко-безбедносните интереси на земјите членки.

Импулсот за интегрирање преку почетното создавање на трите заедници во 50-тите години е резултат на желбата за раскинување со повторливата навика на крвави конфликти помеѓу државите-нации, како одлика на европската политика од минатото, којашто кулминираше со Втората светска војна, а заврши со несогледливи последици за човештвото во целост.

Во таа смисла, политичките посвоени елити беа принудени да бараат нова над-национална европска политичка структура во којашто остварувањето на националниот интерес веќе не беше оставено да биде грижа само на одделните држави-нации, што во европската историја се покажа како болно и крајно деструктивно.

²CRAIG, Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

³ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Euroepan Study Services, Brussles, 2004.

Истовремено, во еден подолг период во времетраењето на Студената војна во Европа, по иницијатива и почетна помош од страна на САД и преку ефектуирањето на политичкиот концепт, наречен Маршалов план, интеграцијата во рамките на европските заедници имаше функција да создаде политичко-безбедносен чадор за западноевропските демократски земји во однос на тогашниот источно-европски лагер предводен од поранешниот СССР.

Во суштина не се предвидувал воен сојуз (*таква улога имаше НАТО*), туку блок на интегрирани земји членки со истовидни традиции и сродни внатрешни системи.

Безбедносната димензија на европската интеграција продолжува и по крајот на Студената војна и распаѓањето на СССР и во основа е насочена кон пресретнување на нови предизвици и остварување на нови цели.

Гледано низ призма на ослободени историски и воено-политички концепти и идеологии, безбедносната функција е втемелена во структурата на денешната Европска Унија како значаен сегмент на вториот столб на Унијата - Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската Унија.

3.2. Економски фактори

Втората група на доминантни фактори кои ги диктирале појавата и развитокот на европските заедници и Унијата се од економска природа и лежат во цврсто вкоренетите *Економски интереси на земјите членки*. Размислувањето по Втората светска војна дека политичката структура на обновената Европа би можела да биде организирана наднационално во однос на дотогашниот модел заснован врз одделните држави-нации, истовремено, било проследено со паралелен економски резон, според кој во услови на сè поголема интернационализација на економските активности, дотогашното ограничување на пазарите на националните територии не овозможувало најдобро искористување на националните ресурси.

Наспроти тоа, интегрирањето на националните пазари во поширок заеднички пазар овозможува специјализација на националните економии и максимално искористување на локалните потенцијали, што економистите го објаснуваат преку *Теоријата на компаративни предности*.

Истовремено, производителите, оперирајќи на проширениот заеднички пазар имаат можност да ги намалат производните трошоци преку поинтензивна употреба на производите капацитети, односно, преку т.н. *економија на обем*. Конечно, потребата од поширока економска интеграција произлегувала и од практичните причини што неминовно ги носи технолошкиот прогрес во рамки на сè поинтензивната меѓународна трговија со стоки и услуги, што рапидно го намалува капацитетот на државите да остваруваат на ефективна регулација на економските активности на нивната територија и од нив бара здружување на наднационално ниво.

Во крајна линија, Европската Унија/ Европска заедница е резултат на сознанието на земјите членки дека економски интегрирани се посилни и економски просперитетни. Така би се остварувало функционирање на наднационално ниво, така што на некој начин, Унијата постои и се одржува токму заради проценката на членките дека со неа добиваат повеќе, особено, во денешни услови на глобализираниот свет.

Под влијание на гореспоменатите фактори, а особено на последните, европската интеграција се јавува првенствено како економска, иако се разбира, економската интеграција истовремено имала значајни импликации и на политички план.

Од друга страна, во еден значаен дел, како резултат на повеќедеценискиот развој, интеграцијата е проширена и врз стриктно политички сфери, вклучувајќи ги и оние коишто традиционално биле резервирани за државите, како што се надворешната политика, безбедноста или полициските работи. Па сепак, најголем степен на интеграција е постигнат на економско поле, и тоа во рамките и Европската заедница која се карактеризира со поцврст метод на одлучување околу прашањата поврзани со интеграцијата и наднационална контрола над спроведувањето на обврските кои произлегуваат од неа (*комунитарен метод*).

4. ОПФАТ НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА

4.1. Повеќенационалниот процес на интеграција-основни обележја

Повеќенационалниот процес на интеграција може да се дефинира како доброволно утврдување на договор воспоставен помеѓу независни држави, заеднички институции и постепен развој на заедничка политика, која ќе биде наменета за остварување на заеднички цели, кои пак ќе служат на заеднички интереси.

Концептот на повеќенационалниот процес на интеграција именуван како "*Доброволен*", јасно се одвојува од секоја форма на принудно управување или коалиција на нации или држави.

Повеќенационалниот процес на интеграција, којшто се одвива помеѓу неколку нации, треба да се разликува од "*Интернационалната интеграција*" на Митрани, каде што се вклучени голем број или сите нации во светот.

Исто така, треба да се разликува од "*регионалната интеграција*",⁴ концепт кој многу често се користи да ја карактеризира интеграцијата на повеќе земји во еден регион, наместо интеграцијата помеѓу неколку региони во светот бидејќи истиот процес веќе се одвива во голем број региони во светот.

Овој специфичен облик на повеќенационалната интеграција може да се случи во рамките на една држава во која живеат повеќе националности, меѓутоа конкретно во овој случај, институциите во истата држава функционираат врз основ на устав, наместо договор склучен помеѓу независни држави.

Потребните услови за почетокот на повеќенационалната интеграција се темелат врз политичката, економската и останатата елита во државите членки, како и нивната сериозна посветеност на исполнување на националниот интерес, наместо следење на сопствениот интерес или интересот на одредена класа или општествена категорија.

4.2. Економска интеграција

Членот 2 на Договорот од Рим, којшто го одбележа создавањето на Европската економска заедница во 1958 година, предвидува дека: "*Заедницата ќе има за своја задача, преку воспоставување на заеднички пазар и преку постепено приближување на*

⁴ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

економските политики на земјите членки, низ целата Заедница да промовира хармоничен развој на економските активности, континуирано и урамнотежено ширење, зголемување на стабилноста, забрзан пораст на животниот стандард и поблиски односи помеѓу државите кои и припаѓаат."

Тоа беше една исклучително амбициозна изјава. Во овој контекст, заедничкиот пазар спомнат во членот 2 е повеќе од една зона на слободна трговија и повеќе од Царинска унија.

Зоната на слободна трговија се заснова врз укинувањето на пречките за внатрешна трговија внатре во зоната, со тоа што државите истовремено ја задржуваат независноста во однос на трговските правила на нивните надворешни граници.

4.3. Царинската унија

Царинската Унија тоа го дополнува со координација на политиката на надворешна трговија, елемент што ѝ недостасува на зоната на слободна трговија. Така, Царинската Унија добива надворешен изглед на еден обединет трговски блок. Постојењето на заедничка надворешна царина за производите од трети земји, на царинската Унија и дозволува да делува внатрешно како слободна трговија, но, сега, со сите добра, не само со оние произведени внатре, туку и со оние што се произведени надвор, а коишто ја платиле заедничката цена (царина) за да влезат на пазарот на Царинската Унија.

4.4. Заедничкиот пазар

Заедничкиот пазар е уште поамбициозен проект во концептуална и оперативна смисла. Имено, заедничките пазари, како што се вообичаено се подразбираат, може да добијат неколку различни форми. Под моделот на Европската заедница се подразбира дека, на Царинската Унија, заедничкиот пазар ѝ придобива внатрешно слободно движење на трудот, услугите, капиталот и добрата. Исто така, тој предвидува понатамошна координација на водењето на политиката во неколку важни сектори.

За Европската заедница членот 2 од Римскиот Договор паралелно утврдува *„воспоставување на заеднички пазар и постепено приближување на економските политики на државите членки"*.

Навистина, во најголемиот дел од животниот век на Европската заедница активноста претежно беше фокусирана врз економската интеграција. Заедничкиот пазар беше нејзиниот најшироко рекламиран аспект. Во овој контекст, добар илустративен пример беше Обединетото Кралство, каде што Заедницата се поимаше како „Заедничкиот пазар", како тие две работи да бидат еден ист поим. Нагласувањето беше ставано врз слободната трговија на пазарната економија. Но читањето на членот 2 на Договорот од Рим, ни открива дека тоа е погрешно разбирање.

Во основа членот 2 се однесува на еден широк спектар на задачи и цели, некои од нив само слабо поврзани со економијата, каква што е пред сè целта за обезбедувањето на забрзан пораст на животниот стандард и поблиски односи помеѓу земјите на кои им припаѓаат.

И, што е уште позначајно, според членот 2, воспоставувањето на заедничкиот пазар не е задача на Заедницата сама по себе, туку повеќе средство за остварување на овие

пошироки цели. Економскиот успех е еден дел од напорите на Заедницата којашто, отсекогаш, беше планирана со поголеми амбиции и дострели.

Преамбулата на Договорот од Рим и се обрати на „една потесна Унија помеѓу народите на Европа“. Уште поважно од тоа, Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик, во 1952 година, изрази решеност за создавање на „основа за една поширока и подлабока заедница помеѓу народите долго раздвоени со крвави конфликти - народи - со отсега па натаму - заедничка судбина“.

4.5. Развојни фази и влијанија на економска интеграција

Економската интеграција во рамките на Европската заедница (некогашните Заедници) се одвивала низ неколку фази, односно, опфатила повеќе степени на економско интегрирање со различен интензитет. Најниската форма на економското интегрирање, т.н. *зона на слободна трговија*⁵, е остварена уште во првите години од постоењето на ЕЕЗ преку отстранување на царините и квотите во внатрешната трговија помеѓу земјите членки, со што, производителите од едната земја членка се стекнувале со можност слободно *„да извезуваат стоки во другата земја без давачки и слични“*⁶ ограничувања поврзани со преминување на границите помеѓу нив.

Во почетните години е остварено и повисоко планирано ниво на интеграција преку создавање на Царинска унија којашто, покрај елиминирањето на бариерите во внатрешната трговија, воведува и заеднички царини за производите кои во земјите членки доаѓаат од трети земји, т.н. заедничка надворешна царина/тарифа.

Формирањето на заедничката тарифа, нормално претпоставувало и пренесување на водењето на надворешната трговска политика од земјите членки врз Европската заедница, т.н. надворешна или заедничка трговска политика на Европската заедница, со што, таа се претвора во единствен трговски блок *vis a vis* земјите надвор од Унијата, односно Европската заедница.

За разлика од овие, за реализација на третото далеку посеопфатно и посложено ниво на економска интеграција, заедничкиот пазар на Европската заедница /Европската Унија било потребно многу повеќе време и истото, по повеќедеценискиот застој, драматично е интензивизирано кон крајот на осумдесеттите години на минатиот век.

Како централно место во европската интеграција, заедничкиот пазар претпоставува, покрај слободното движење на стоки во рамките на Царинската Унија и слободно движење на услугите и на другите производни фактори работна сила и капиталот.

Во таа смисла, суштината на интеграцијата преку создавање на заеднички внатрешен пазар се состои во *отстранување на сите бариери што стојат на патот на слободното движење на стоките, услугите, работната сила и капиталот*, и тоа, како физичките, географските, така и економските ограничувања и бариери.

На примерот на создавањето на заедничкиот пазар се гледа неможноста да се раздвојат прашањата на интеграцијата кои се чисто економски од оние кои имаат друга во

⁵ Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 49-67.

⁶ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Europan Study Services, Brusses, 2004.

крајна линија, политичка димензија. По својата суштина, изградбата на внатрешниот пазар, како "*подрачје без внатрешни граници во кое е обезбедено слободното движење на стоки, лица, услуги и капитал*", според зборовите на човекот надлежен за надгледување на процесот, Лордот Кокфилд, претпоставуваше "комплетно укинување на внатрешните граници и како неопходна импликација, укинување на граничните контроли кои се поврзани со внатрешните граници".

5. МЕЃУВЛАДИНА СОРАБОТКА

Меѓувладината соработка е конвенционална заштита на националните интереси, фиксирана во цврстата и позната заштитна барикада т.е. *зад националниот суверенитет*. За меѓувладина соработка не се потребни централни институции, ниту пак заедничко законодавство.

Договорот според кој се води соработката, повеќе зависи од добрата волја на владите учесници, отколку од заедничкото законодавство усвоено и спроведено од страна на супранационалните органи.

Наспроти тоа, *Повеќенационалната интеграција* е динамична акција, која ги промовира националните интереси, во зависност од голем број непредвидливи внатрешни и надворешни параметри и нејзиното постојано движење зависи од барањата на партнерите кои често се менуваат, како и од вишокот енергија која произлегува од колаборацијата на партнерите. Заштитата на интересите на малите и големите држави треба да биде поеднаква и тоа бара заеднички институции и прогресивно води кон воспоставување на голем број заеднички политики, усогласување на законодавството и до висок степен на заедничко управување со значајни делови од националниот суверенитет.

Во зависност од нивото на активности, извршени од страна на тие фактори врз учесниците во процесот, истиот може да биде привремено бавен или пак забрзан, меѓутоа се напомнува дека генералниот тренд на движење е напреден.

Сепак, теоретски е возможно процесот на повеќенационална интеграција наеднаш да престане, меѓутоа тоа се повеќе станува невозможно бидејќи самиот процес континуирано ја зголемува и зајакнува економската, политичка и културна поврзаност помеѓу земјите учеснички.

Доколку се земе во предвид фактот дека обединувањето на нациите во Европа е сосема нов концепт и експеримент, особено по меѓусебните крвави војни и конфликти, напредокот кој го бележи Заедницата е извонреден.

Со цел да се постигне рапиден развој на европската интеграција, потребно е да се земе во предвид и еволуцијата на Заедницата, како и зголемувањето на нејзините членови.

Меѓутоа, треба да се нагласи дека постојат потешкотии во еволутивниот процес. Секоја држава која сака да пристапи во ЕЗ/ЕУ, треба да биде подготвена во краток временски период да се прилагоди и да ги примени сите *Acquis Communautaire*, односно сетот на правните придобивки на Заедницата.

Понатаму, државата треба да прифати дека тие политики и закони, преку градењето на заемна солидарност, создаваат тесна поврзаност помеѓу земјите членки, повеќе отколку условите наведени во Договорите.

Меѓусебната кохезивна поврзаност и функционалност на егзистирачките и развојните институционални облици на земјите членки, скоро и да го доведуваат до апсурд

прашањето кое од време на време се поставува *дали е возможно земја членка на ЕУ да донесе одлука за одвојување од Унијата.*

Суштински, на ова прашање и не постои реален и одржлив одговор во одредбите на постоечките договори. Со оглед на тоа што процесот на повеќенационална интеграција е доброволен, секоја земја членка во секое време може да побара правно одвојување од останатите земји членки.

Меѓутоа, може единствено да се одвои на економска, политичка и општествена основа со останатите земји, иако истото е практично невозможно.

6. ОСНОВАЧКИ ДОГОВОРИ

6.1. Договорот за оснивање на европската заедница за јаглен и челик

Европската заедница за јаглен и челик е воспоставена со Првиот европски договор, потпишан во Париз, на 18. април 1951 година, а стапи на сила на 23. јули 1952 година.

Главна цел на Договорот е дизајнирана со цел да ги елиминира различните бариери во трговијата и да создаде заеднички пазар во кој производите од јаглен и челик од државите членки ќе се движат слободно и со тоа ќе се задоволат потребите на Заедницата. При тоа изрично е нагласена решеноста на Заедницата и прокламацијата за недискриминација по основа на националност и силната верба дека капиталот и работниците во обата сектора ќе циркулираат слободно.

Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик предвиде коректни правила за инвестирање и финансиска помош за производството и цените, договорите и концентрацијата на бизнисот, транспортот и институциите на Заедницата. Во основа на стратегијата на оваа првична формација се предвидуваше создавање и функционирање на институции од т.н. *Висок авторитет, Висока власт и Специјален Совет на министри*, чии одлуки ќе бидат обврзувачки за сите земјите членки. Овие авангардни постулати на Договорот во ограничен обем дале значителен придонес во институционалното етаблирање на Европскиот парламент и Европскиот суд на правда⁷.

Во суштина основачите на Договорот за оснивање на Европската заедница за јаглен и челик промовирале експеримент кој постепено може да се пренесува на другите економски сфери, кулминирајќи во *"Европска федерација"*⁸. Од таа причина, траењето на Договорот за основање на на Европската заедница за јаглен и челик беше со ограничен временски рок од педесет години. На 23. јули 2002 година, кога престана неговата важност, посебните правила во однос на секторите за јаглен и челик беа интегрирани во Правото на Зедницата, нивните посебни ресурси, програми и меѓународни обврски беа преземени од страна на Европската заедница.

⁷ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Europan Study Services, Brusses, 2004.

⁸ CRAIG, Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

6.2. Договорот за основање на европската заедница за атомска енергија - ЕВРОАТОМ - ЕЗАЕ

Овој Договор, популарно наречен Евроатом, беше потпишан во Рим на 25. март 1957 година, а стапи на сила на 1. јануари 1958 година. Основна цел беше да се создаде заеднички пазар за нуклеарни материјали и да се овозможи:

- воспоставување на заедничка регулатива за нуклеарна енергија;
- воведување на заеднички систем за снабдување со материјали за нуклеарни фисии и
- воспоставување на систем за контрола на употребата на нуклеарната енергија во мирнодопски услови, заеднички стандарди за безбедност во однос на употреба на нуклеарната енергија и здравствена заштита, безбедноста на населението и работниците од јонизирачка радиоактивност.

Клучните елементи на овој Договор овозможуваат остварување и координација на истражувачките програми на државите членки и заедничките истражувачки програми, имплементирани од страна на Заедничкиот истражувачки центар, кои имаат за цел натамошен развој на технологијата и стимулирање на производството на нуклеарна енергија во Европа.

Евроатом остави белег на успеси и падови како резултат на разочарувањето од економските изгледи за нуклеарна енергија и амбициите на некои држави членки да развијат сопствена нуклеарна индустрија. Но, во овој сегмент, развојот на нуклеарната енергија се насочуваше кон други цели надвор од зацртаниот мирнодопски и фер концепт за истражување и создавање профит. И покрај тоа, Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија сè уште е во сила.

6.3. Договорот за оснивање на Европската економска заедница - ЕЕЗ

Овој Договор е потпишан во исто време со Договорот за основање на Евроатом, во Рим, на 25. март 1957 година, а стапи на сила на 1. јануари 1958 година.

Основната задача, која Договорот од Рим им ја зададе на институциите на Заедницата, беше насочена кон формирање на заеднички пазар помеѓу земјите членки.

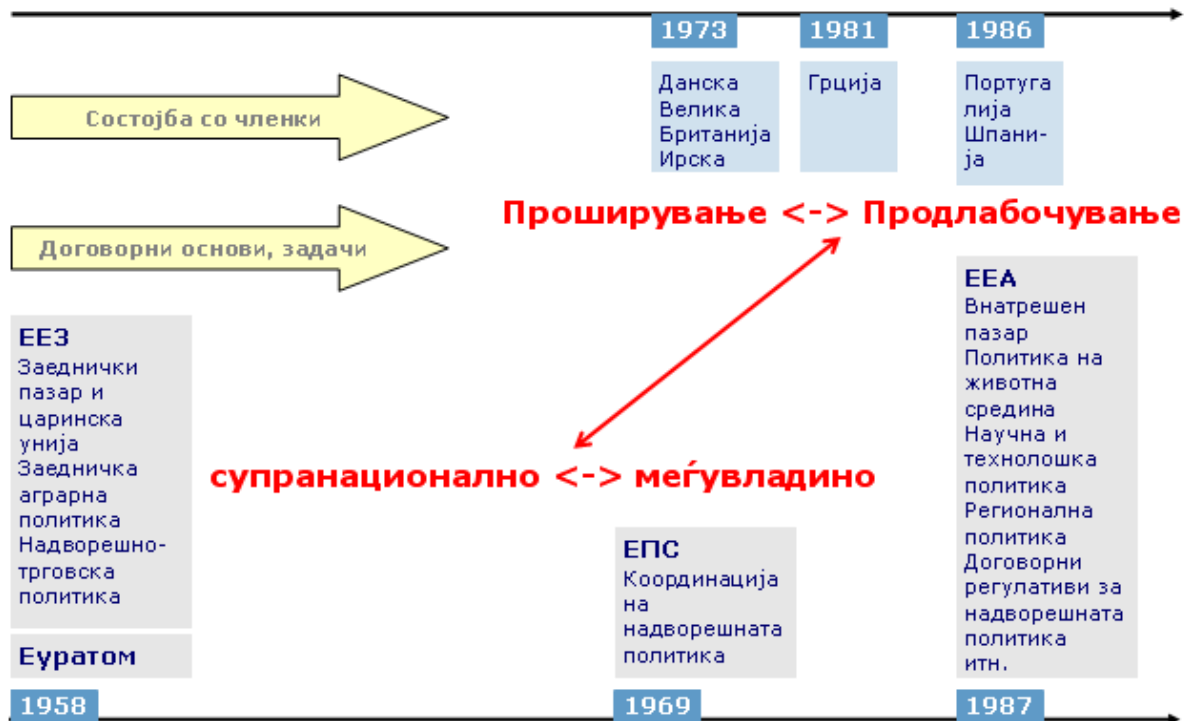
Во основа, ова договарање вклучуваше:

- постигнување на Царинска унија наложувајќи на една страна исполнување на царинските давачки, квотите за увоз и другите бариери во трговијата помеѓу земјите членки, а на друга страна, воведување на заедничка царинска тарифа vis-a-vis трети држави;
- практична примена на заедничките политики, или "четирите основни слободи":
 1. Слобода на движење на добра;
 2. Слобода на движење на работна сила;
 3. Слобода на основање и слобода на давање на услуги од страна на независни физички и правни лица и
 4. Слобода на движење на капиталот.

Хронологија на случувањата во рамките на Европската економска заедница

Договорот за фузионирање од 8. април 1965 година, стапи на сила на 1. јули 1967 година и ги интегрира органите на трите Европски заедници: соединување на Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Евроатом.

Приказ:



Во почетокот на 1958 година во рамките на Европската економска заедница стапи на сила одлуката за намалување на царинската стапка за 10%. Истовремено, се намалуваат и отстрануваат и другите царински стапки и трговски бариери. Укинувањето на царината за земјоделските производи се одвива бавно поради националните пречки. Но, постепено доаѓа до измена на националните пазарни прописи за земјоделските производи.

И покрај заедничките царински стапки, на внатрешниот пазар сè уште постоеле граничните контроли, поради неусогласените закони за даноци и царински давачки. Индустриското производство бележи пораст заедно со трговијата во рамките на Заедницата, вклучувајќи ја и размената на стоки со трети земји. Растечкиот економски напредок на Европските економски заедници влијае врз бројните држави и остварувањето на асоцијативните процеси и желбите за добивање на одредени олеснувања.

Тешкотиите при реализацијата на Римските договори јасно доаѓаат до израз во текот на 60-тите години. Бидејќи во договорите не е посветено доволно внимание на некои елементи на економската политика, се поставуваат барања за создавање на монетарна и економска унија. На тој начин се одбегнуваат натамошните кризи предизвикани од национално ориентираната политика.

Иако во Преамбулата на Договорот за основање на Европската економска заедница земјите членки се декларираа дека самите одлучуваат да ги постават темелите на дотогаш

најблиската Унија помеѓу народите во Европа, во состав на Договорот беше вклучена и Повелбата за заеднички пазар.

Овој факт значи истакнување на вредностите и намерата да се раберат сите развојни фази и национални концепти и обемот на различните заеднички политики и при тоа да се разбере дека одредбите на овој Договор се замислени со интенција да ги регулираат односите помеѓу земјите членки, сè до моментот на постигнувањето на нивото за воспоставување на заедничкиот пазар.

И покрај тоа, преку својот член 235 (сегашен член 308 ДЕЗ), Договорот им овозможи на земјите членки, со едногласна одлука да дејствуваат во областите кои не беа предвидени преку преземање на соодветни акции за спроведување одредени цели содржани во националните политики на земјите членки, без формално дополнување на одредбите од Договорот.

6.4. Единствениот европски акт

Кон крајот на 80-тите години полека, но сигурно, се навестуваа големите промени во европската економија, создавањето на единствениот европски пазар и елементите коишто го надополнуваа.

Со влегувањето во сила на Единствениот европски акт, на 1. јули 1987 година во европската инфраструктура се вметна важно дополнување на Договорите. Во основа, дополнувајќи го Договорот за Европската економска заедница, Единствениот европски акт ѝ наложи на Заедницата да усвои мерки за прогресивно формирање на внатрешниот пазар до 31. декември 1992 година. Меѓу другото, овој важен акт во себе содржи одредби кои се однесуваат на Европскиот совет, на соработката во надворешната политика и социјалната и економска кохезија помеѓу земјите членки.

Единствениот европски акт служи како правна основа за бројни заеднички политики, како што се социјалната, економската, политиката во областа на заштитата на животната средина, истражувањето и технологијата.

Во својот концепт, секој од двата Договора, од Париз и од Рим, ги поставија извршните тела на Заедницата. Подоцна, со Договорот од 8. април 1965 година, тие беа интегрирани и се воспоставија единствениот Совет и единствената Комисија на Европските заедници, со цел подобро и поефикасно управување со проширениот обем на заедничките политики.

Имајќи го предвид тоа, од 1. јули 1967 година постои само еден единствен Совет на министри и единствена Комисија, која ја наследи моќта на највисоката власт на Европската заедница за јаглен и челик, Комисијата на Европската економска заедница⁹ и Комисијата на Евроатом.

6.4.1. Историски осврт

Гледано низ една историска и развојна дистанца, основачките Договори со кои се основаа Заедниците беа дополнети во неколку наврати, се разбира следејќи ги вистинските потреби на времето, а најчесто во поглед на нивните одредби во однос на

⁹ NELSEN, Brent i STUBB Alexanderm: *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*, Basingstoke: Palgrave Macmilian, 2003.

функционирање на институциите и натамошното проширување со нови членки. На 22. јануари 1972 година со потпишување на Договорот во Брисел се предвиди проширување на Договорот за европските економски заедници со Данска, Ирска, Обединетото Кралство и Норвешка, која на референдум изрази негативен став.

Со одлука од 21. април 1970 година државите членки постигнаа согласност за измена и дополнување на Договорите со цел да ја зајакнат буџетската моќ на Европскиот парламент.

6.4.2. Договори за буџетот

Првиот договор за буџетот беше потпишан на 22. април 1970 година, а стапи во сила на 1. јануари 1971 година. Европскиот парламент чувствуваше дека со ова не се зголеми доволно неговата моќ. Комисијата одлучи дека Парламентот е во право и предложи понатамошно промовирање на буџетската моќ на Парламентот.

Со вториот дел од овој договор детално се регулира управувањето со финансиите на Заедницата. Договорот беше потпишан на 22. јули 1975 година, а стапи во сила на 1. јуни 1977 година. Во прилог на креирањето на нова институција, Судот на ревизорите Советот му даде ексклузивно право на Европскиот парламент да употреби вето за одлуката на Комисијата во однос на "*Имплементација на буџетот*", иако постои важна причина за тоа да го одбие буџетот во целост.

6.4.3. Проширување

Подоцна, со Договорот за пристапување на Република Грција кон Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија, потпишан во Атина на 28. мај 1979 година, договорите со кои се основаа Заедниците беа уште еднаш надополнети во однос на нивните основачки клаузули. Со тој Договор "*деветте*" до 1972 година станаа "*десет*" од 1. јануари 1981 година.

Од 1. Јануари 1986 година станаа "*дванаесет*", врз основа на Актот за приклучување на Шпанија и Португалија, потпишан со секоја од нив одделно, во Мадрид и Лисабон, на 12. јуни 1985 година.

Европа и нејзината уставна политичка структура бележи крупен чекор во насока на супранационализација, а од друга страна остварување на историски прогрес во обединувањето на големите и малите, силните и послабите. Во таа смисла, важно да се потенцира соработката меѓу државите-членки како израз на високите национални интереси.

6.5. Договорот од Мастрихт

Во Мастрихт на 7. февруари 1992 година, потпишан е Договорот за Европската Унија и со него симболично се одбележа почетокот на една нова етапа во процесот на создавање на дотогаш најблискиот концепт на меѓусебно уредување и интегрирање помеѓу народите во Европа. Унијата беше создадена од Европските заедници и дополнета со нови политики и форми на соработка.

Договорот од Мастрихт беше создаден од два одделни, но многу блиску поврзани договори, Договорот за Европската Унија и Договорот за создавање на Европската заедница. Овие два договора ја поделија Европската "*конструкција*" на условно кажано, три

столба и тоа главно врз основа на процесот на донесување на одлуки, што претставува исклучително важен сегмент во заедничката институционална формација на Унијата во целина.

6.5.1. Трите столба

1. **Главниот столб всушност е Европска заедницата**, во која заедничката работа на учесниците е регуларана според Договорот за европската заедница преовладува методот на Заедницата;
2. **Столбот на правда и внатрешни работи;**
3. **Столбот на заедничката надворешна и безбедносна политика**, со кој се развива меѓудржавната соработка во областа на надворешната политика и истата се поставува на договорна основа.

Методот на "градењето" на *двата нови столба* се темелеше врз Методот на меѓувладина соработка, за разлика од Договорот за Европската Унија кој бара консензус во донесувањето на одлуките, па оттука, секоја земја членка може да стави вето на секоја заедничка акција.

Приказ на Европската Унија и столбовите



Во рамките на главниот столб Европската заедница, Договорот од Маастрихт внесе длабоки промени, со тоа што ги зајакна постоечките заеднички политики и воспостави неколку нови, како на пример:

- политиката на економската и монетарна унија;
- политиката на образование и млади;
- политика на култура;
- политика на јавно здравство и
- политика на заштита на потрошувачи.

Јасно е дека, дури и пред остварувањето на идејата за единствениот пазар, државите членки ја почувствуваа потребата да го дополнат со единствена валута и да го збогатат со нови или зајакнати заеднички политики и со тоа потврдувајќи ја еволутивната природа на повеќенационалниот интегративен процес.

6.5.2. Договорот од Мастрихт ги опфаќа и изменува претходните договори

Суштинските промени ја дефинираа новата европската инфраструктура и тоа:

- одредбите со кои се менува Договорот за европските економски заедници, кој беше преименуван во "Договор за основање на Европската заедница беа втемелени во членот 5;
- одредбите кои се однесуваа на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик го создадоа членот 10;
- Одредбите кои се однесуваа на Европската заедница за атомска енергија, го создадоа членот 1.

Основниот економски карактер на Заедниците беше надминат, со цел да му отстапи место на создавањето на еден ентитет од глобални размери. Во согласност со член 5 од Договорот за Европската Унија (верзија од Мастрихт), Унијата ги постави следниве цели:

- да промовира економски и социјален напредок кој ќе биде избалансиран и одржлив, главно преку создавање на една област без внатрешни граници, преку јакнење на економската и социјалната кохезија и низ формирање на економска и монетарна унија, вклучувајќи и единствена валута;
- да го потврди својот идентитет на меѓународната сцена особено преку воспоставување на заедничка безбедносна и надворешна политика, вклучувајќи евентуално структурирање на заедничката одбранбена полититка;
- да ја зајакне заштитата на правата и интересите на нациите на своите држави-членки преку воведување на државјанство на Унијата, паралелно со националното државјанство за припадност кон одредена земја;
- да ги поддржува во целост правните придобивки на Унијата,
- да ги надградува и обезбедува ефикасноста на механаизмите и институциите на Заедницата,
- да развие блиска соработка во делот на правда и внатрешни работи.

6.5.3. Надлежностите на Европскиот парламент

Во рамките на новонастанатиот амбиент, Европскиот парламент ги проширува своите надлежности:

- Парламентот мора да го одобри секое ново конституирање на некоја комисија;
- изедначување на Изборните периоди¹⁰ за Парламентот и Комисијата;
- Парламентот стекнува право на истрага и жалби и

¹⁰ NELSEN, Brent i STUBB Alexanderm: *The Euroepan Union: readings on the theory and practice of Euroepan integration*, Basingstoke, Palgrave Macmilian, 2003.

- во рамките на заедничкото законодавство, Парламентот во областите на заедничкиот пазар, заштитата на потрошувачите, животната средина и европските сообраќајни мрежи стекнува надлежност на коодлучување.

6.5.4. Меѓувладина соработка

Во единствената институционална рамка на Европската заедница настанува процес на нови форми на меѓувладина соработка, израз на квалитативно поинтензивна соработка во надворешната и безбедносна политика вклучувајќи ја областа на правдата и внатрешните работи и тоа:

- Членките преземаат одговорност во сите области да развиваат заедничка надворешна и безбедносна политика. Советот на Европската заедница располага со инструментариум којшто порано недостигал во делот за остварувањето на координација во рамките на европската политичка соработка. Во таа смисла Комисијата во потполност е вклучена;
- Областите на правда и внатрешни работи за прв пат договорно се конкретизирани како предмети од заеднички интерес. Областите од политиката во која земјите членки сакаат да ја зајакнат меѓусебната соработка ги опфаќаат прашањата на азил, визи и имиграција, соработката на полицијата и правосудството во кривичните и граѓанските предмети, борбата против тероризмот, илегалната трговија со дрога и меѓународниот криминал, што резултира со формирање на Европска полициска агенција – Европол.

6.5.5. Проширување

На 1. јануари 1995 година, Европската Унија е зголемена на петнаесет земји членки, со склучувањето на Договорите за пристапување на Австрија, Шведска и Финска, потпишани на 24. јуни 1994 година, на заседанието на Европскиот совет во Крф. Исто така, во таа прилика беше потпишан и Договорот за пристапување на Норвешка, но повторно, граѓаните на Норвешка, со мнозинство од 52,8% од гласовите, на референдум гласаа против членство во Унијата.

6.6. Договорот од Амстердам

Развојот на Европската инфраструктура постојани бележи нови форми како израз на реалните потреби на државите членки. Во правна смисла, со Договорот од Мастрихт предвидена е клаузула за ревизија, врз основа на која беше свикана нова Меѓувладина конференција.

Резултат на ревизијата е средбата на 17. јуни 1997 година во Амстердам. Претседателите на држави и влади на петнаесетте држави членки на Европската Унија го ревидираа Договорот за Европската Унија од Мастрихт. Договорот од Амстердам ја продлабочи европската интеграција преку поставување на столбот на правдата и внатрешните работи под заштита на на Заедницата, преку зајакнување на заедничката надворешна и безбедносна политика и иницирање на нови заеднички политики, особено во однос на проблемот на невработеноста и социјалната заштита.

Во основа Договорот од Амстердам, беше составен од два договора, едниот Договор за Европската Унија и другиот Договорот за Европската заедница и во

содржината на новите одредби постигнат е значителен институционален и функционален напредок во процесот на европската интеграција, исклучително силни изразен во:

- остварувањето на граѓанските права и правото на вработување, потврдување на земјите членки за нивната примарна одговорност во политиката на вработување, а со тоа ревидираниот Договор за Европската заедница ги задолжи државите да дејствуваат заеднички во изнаоѓање решенија за невработеноста;
- обезбедување слобода на движење на лицата преку зајакнување на безбедноста и консолидирање и соработка по пат на активна комуникација на државите членки во делот на правдата и внатрешни работи;
- делегирање на одговорност на Европскиот совет (Претседателите на држави и влади) во однос на дефинирањето на заеднички стратегии кои ќе се спроведуваат од страна на Унијата и државите членки;
- назначување на Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика - Генерален секретар на Советот;
- формирање на оддел за планирање на политиките и рано предупредување под негова одговорност;
- проширување на процедурата на коодлучување на Парламентот и Советот и со тоа создавање на поефикасна институционална структура на Унијата и
- воведување на гласање во Советот со квалификувано мнозинство.

Ревизијата на Договорот од Амстердам ја продолжи традицијата на Единствениот европски акт¹¹ и Договорот од Маастрихт и прашањата што останаа нерешени во Амстердам останаа тема за следната меѓувладина конференција која, пред сè, треба да се занимава со институционалните реформи и подготовката на Европската Унија за идното проширување

6.7. Договорот од Ница

Во рамките на интегративните процеси и стратегијата за проширувањето на Унијата со десет нови членки, Договорите требаше повторно да бидат ревидирани, со цел на институциите на Европската Унија да ѝ овозможат да функционира со претставници од дваесет и пет земји членки. Затоа, Европскиот совет на заседанието од Ница, (7-9 декември 2000 година) ги усвои неопходните промени на Договорот за Европската заедница и Договорот за Европската Унија.

Договорот од Ница¹² стапи во сила од 1. февруари 2003 година, го ревидираше и го замени Договорот од Амстердам во однос на четири институционални прашања:

1. Големината и составот на Комисијата;
2. Вреднувањето на гласовите во Советот;
3. Зајакнување на соработката и

¹¹ CRAIG, Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

¹² MOBERG ,Axel: *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, Journal of Common Market Studies, v. 40n. 2 June 2002, p.259-282.

4. Замената на консензусот со квалификувано мнозинство во процесот на донесување на одлуки.

1. Што се однесува до составот на Комисијата е одлучено дека по секое идно проширување на Унијата, од 2005 година, секоја земја-членка ќе поставува само по еден Комесар, односно поголемите земји-членки се откажуваат од вториот член на Комисијата. Постои тенденција да се зголеми моќта на претседателот на Комисијата кој во иднина ќе се назначува од страна на Европскиот Совет со квалификувано мнозинство.

До моментот кога и 27. земја ќе се придружи како членка на Унијата, бројот на членовите на комисијата ќе порасне до 26 Комесари, со што ќе се промени членот 213 (1) од Договорот за Европската заедница, со тоа што бројот на членови на Комисијата ќе биде поголем од бројот на земји членки, при што членовите се избираат рамноправно по пат на ротација;

2. Вреднување на гласовите во Советот – процесот на донесување на одлуки, почнувајќи од 1. јануари 2005 година е изменет. Одлучувањето со квалификувано мнозинство ќе се применува доколку одлуката подразбира одреден број на гласови и доколку е одобрена од мнозинството од земјите членки. Додека пак, квалификуваното мнозинство ќе биде заменето со консензусот во однос на околу 30 одредби, како на пример во однос на соработката на судовите во граѓанските предмети, заедничка трговска политика и индустриска политика;

3. Во однос на зајакнатата соработка – правото на вето во случај на посилна соработка е укинато во Ница, иако тоа не се однесува за Заедничката надворешна и безбедносна соработка. Отворањето на процесот на јакнење на флексибилноста се одвива со забелешка дека тој не смее да се однесува на новите политички области и дека заедничките придобивки мора да се чуваат;

4. Други институционални реформи во однос на правниот систем на Унијата се:

- улогата на Парламентот е зајакната со тоа што распределбата на местата во Парламентот е приспособена кон новите односи, со тоа што бројот на местата во Парламентот се зголемува и изнесува 732 пратеници;
- одговорностите на Судот на правдата и Судот од прва инстанца се редефинирани, формирани се посебни комори, а ревидирани се и нивните статути.

На почетокот, стапувањето на сила на Договорот од Ница¹³ беше одложено, по негативниот резултат од референдумот на граѓаните на Ирска, одржан на 11. јуни 2001 година, но проблемот беше разрешен со позитивниот исход од вториот референдум, одржан на 19. октомври 2002 година. Со ова и официјално Договорот од Ница стапи на сила на 1. февруари 2003 година и всушност ги содржи укинатите Договори од Мастрихт и Амстердам.

¹³ MOBERG, Axel: *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, Journal of Common Market Studies, v. 40n. 2 June 2002, p.259-282.

6.7.1. Договори

Првиот Договор ги одреди и целите и обврските на Европската Унија во однос на Заедницата за надворешна безбедност и соработка.

Вториот Договор, кој се однесуваше на Европската заедница, ги одреди целите и резултатите кои треба да се постигаат со трите први скалила од европската интеграција, насочени кон:

- царинската унија;
- заедничката економска унија и
- монетарна унија.

Со оглед на фактот дека, граѓаните на Унијата се здобија со права и обврски, производ на Договорот за Европската Унија, тие можеа да ја оценат транспарентноста на овие текстови. Секако, една од најчестите критики кои се упатени во насока на текстовите на овие договори е нивниот очигледен недостаток на "чистота" и технократската нејасност која ги опфаќаше. Во овој контекст споредбено може да се анализираат со основачките договори од 50-тите години, коишто исто така во суштина се многу тешки за читање, разбирање и реално правно толкување.

Договорот од Амстердам, кој содржи усогласени верзии од двата главни договора, едниот за Европската Унија и другиот за формирање на Европската заедница со новото нумерирање на своите членови, започна со решавање на овој проблем. Поголема транспарентност се очекуваше да се постигне со новитетите кои ги предвидуваат одредбите на Уставниот договор.

6.8. Европскиот Устав

И после Ница, повторно нови состојби и потреби. Влегувањето во сила на Договорот од Ница беше само еден мал чекор во процесот на континуирана реформа на Унијата. Убеден во потребата од битна реформа на институционалната рамка на проширената Унија, Европскиот совет од Ница, во декември 2000 година, свика нова меѓувладинска конференција, со цел да предложи новата опширна промена на договорите.

Во рамките на подготовките за меѓувладинската конференција со цел за поцелосно и транспарентно настапување, Европскиот совет на заседанието во Лаекен (14-15 декември 2001 година), под покровителство на бившиот претседател на Франција Жискар Дестен како претседавач, одлучи да свика Конвенција за иднината на Европа.¹⁴

Конвенцијата ги донесе заедно, на едно место, претставниците од владите и националните парламенти на земјите членки, како и сите институции на Европската заедница. Основна цел беше да се продолжи со натамошната дебата со непосредно вклучување на сите граѓани, па така форумот беше достапен за сите организации кои го претставуваа граѓанското општество вклучувајќи ги социјалните партнери, бизнисмени, невладини организации универзитети и сл.

¹⁴ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Europan Study Services, Brussles, 2004.

6.8.1. Солунска агенда

Резултатите од предлозите и размислувањата на конвенцијата беа презентирани на Европскиот совет во Солун на 19-20 јуни 2003 година, на кој беше поздравен и нацртот на Уставниот договор и беше одлучено дека тоа е добра основа за започнување на меѓувладина конференција.

6.8.2. Римска конференција

Меѓувладината конференција која ја започна својата работа во Рим, во октомври 2003 година, со учество на претставници од 25-те земји, го зеде предвид предлогот на Конвенцијата и го презентираше нацртот на Уставот пред Европскиот совет, кој со минимални промени го усвои на 18. јуни 2004 година.

6.8.3. Уставен договор

Постапката за ратификувањето на Уставниот договор беше предвидено да трае две години, започнувајќи со неговото потпишување на 29. октомври 2004 година во Рим, како датум избран во сеќавање на оригиналниот Договор за основање на Европската економска заедница.

За негово влегување во сила беше потребна ратификација од страна на сите земји членки. Во мај и јуни 2005 година во Франција и Холандија гласачите на овие две земји членки гласаа за референдумите и се изјаснија против Уставниот Договор.

Неуспехот на овие два референдумски изјаснувања силно влијаеше на одредени земји да ги одложат или прекинат процедурите за ратификација на Уставот. Некои земји членки го ратификуваа или пак беа близу ратификување на Уставниот договор, додека пак некои земји членки ја одложија неговата ратификација.

Приказ на процесот

Процесот на ратификација кон договорот за устав



Во ноември 2004 година започна и процесот на донесување на уставот од страна на 25 земји членки, во поголем дел преку парламентарна постапка, но дел и преку референдуми.

За илустрација, почетокот го означи Литванија во средината на ноември 2004 година, Унгарија во 2005 година, следуваат Словенија, Италија, Грција, Словачка, Шпанија, Австрија и Германија. Но, потоа следуваа два ниски удари едноподруго за проектот „Европски устав“, кои предизвикаа, уставот да не може повеќе да се реализира во постојната форма. Франција и Холандија, двете земји основачи на денешната Унија повторно изразија скептицизам.

Со тоа избирачите им сигнализираа на своите влади јасно „стоп“ дека на Европската Унија повеќе не ѝ се дозволува да постапува така и понатаму и едноставно да го пречекорува дневниот ред. И јасното „ЗА“ на референдумот, одржан на 10. јули 2005 година во Луксембург, не смени ништо.

Од целата приказна за уставот и гласањето за него логично се наметнуваат две прашања. Првото прашање се однесува на причините за ова одбивање, а второто за последиците од тоа одбивање. Но европската демократија, солидарност и пред сè сериозност во конечните одлуки, набргу одговорија на големиот уставен предизвик.

Европскиот совет во јуни 2007 година одлучи започнување на нови преговори за драфтирање на *Реформиран уставен Договор – Reform Treaty* како замена за неуспешниот Уставен договор. Овој нов договор се очекуваше да биде финализиран во рамките на меѓувладината конференција која започна на 23. јули 2007 година и да траеше 3 месеци. Договорот беше потпишан на Самитот на Европскиот совет во октомври 2007 година во Лисабон.

Ратификацијата на Договорот за Устав на Европа од страна на сите држави членки, значело замена на постоечките Договори за Европската заедница и Договорот за Европска Унија.

Иако, според правната терминологија Уставот потсетува на договор, вметнувањето на поглавјето за основни права во неговиот состав, јасно става до знаење за вредностите и целите на Унијата и принципите со кои се дефинираат надлежностите и односите помеѓу Унијата и земјите членки и на овој Договор му даваат статус на "Устав"¹⁵. Во прилог на придавањата која го квалификува како уставен, овој договор поставува основи на неколку фронта насочени во однос на задачите на Унијата и нејзината институционална архитектура.

Во суштина, улогата на уставот е насочена кон поедноставување на Европската конструкција. Благодарение на соединувањето на Договорите за Европската заедница и Европската Унија, концептот на "Европските заедници" ќе исчезне и ќе бидат заменети со "Европска Унија", која ќе има статус на правно лице. Така предвидува уставните одредби.

Трите "столба" содржани во Европската заедница, политиката на правда и внатрешни работи и заедничка надворешна и безбедносна политика ќе бидат заменети, а нивното функционирање продолжува преку посебни процедури во делот на надворешната политика, безбедноста и одбраната.

Ова поедноставување може да има позитивно влијание врз разбирањето на Унијата од страна на граѓаните кои не успеваат да ја разберат разликата помеѓу Заедницата и Унијата.

Првичниот Уставен договор не ги прошири значајно надлежностите на Унијата. Имено, содржината на повеќето од одредбите со кои се регулира водењето на политиките на Унијата изгледаат непроменето, што значи дека тие ќе продолжат да се развиваат според методот на Заедницата воспоставен со Договорот за Европската заедница.

Во секој случај, Уставот значајно ги надградува одредбите во делот на Правдата и внатрешните работи, со цел да го олесни и подобри воспоставувањето на област на слободата, безбедноста и правдата.

Во суштина, методот на Заедницата ќе се примени во овие области кои ќе припаднат под големата рамка на политики, чие усвојување ќе се врши со квалификувано мнозинство.

Секако дека Уставот ги задржува постојаните или внесува одредени, нови, посебни карактеристи во овие области, особено во делот на судската соработка во кривичните предмети, како и во делот на полициската соработка.

6.8.4. Министер за надворешни работи на Унијата

Создавањето позиција министер за надворешни работи на Унијата, кој воедно ќе биде член на Комисијата одговорен за претставување на Унијата на меѓународна сцена, ќе ги обедини сегашните задачи на Високиот претставник за Заедничка надворешна и безбедносна политика со тие на комесарот за надворешни односи. Овој "министер за

¹⁵ SCHWARGE, Jurgen: The Convention draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Common Market Law Review, v.40, n.5. October, 2003, p. 1037-1045.

надворешни односи" ќе претседава со Советот за надворешни односи и ќе ги координира другите аспекти од надворешните односи на Унијата. Оваа функција значајно ќе ја зајакне улогата на Унијата во сите области на светската политика (Надворешната политика, безбедноста и одбранбената политика, Трговската политика, како и Политиката за помош на развојот).

Освен тоа, зголемените можности на земјите членки, многу поблиску да соработуваат во полето на одбраната, ќе се спротивстави на кредибилитетот на надворешната политика на Унијата.

За разлика од Договорот за Устав на Европа, Реформираниот Уставен договор¹⁶, наречен и Договор за функционирањето на Европската Унија иако задржува најголем дел од измените предвидени со првичниот Уставен договор, тој сепак воведува одредени новитети.

Меѓу другото, овој Договор не содржи никакви државотворни, односно државнички референци како што е зборот устав, како и референци кон симболите на Унијата (знаме, химна, мото) кои беа предмет на контроверзи во некои од земјите членки, Холандија и Франција.

Во таа насока, новите називи за европските правни акти предвидени со Уставниот договор (европски закони и европски рамковни закони) се исфрлени.

6.9. Договорот од Лисабон

Во фигуративна смисла на зборот, Лисабонскиот договор¹⁷ е последниот правен документ врз кој се потпира и *de facto* функционира сегашната Унија како израз на севкупните досегашни достигнувања, победи и порази во развојот на европската демократија и идејата за остварување на Унијата и создавање пристојно место за живеење.

Лисабонскиот договор произлезе од Меѓувладината конференција која започна во јуни 2007 година. Конечниот текст беше одобрен за време на неформалниот состанок на Европскиот совет кој се одржа на 18-19 октомври 2007 година. По потпишувањето следи ратификација во сите 27 земји членки и стапувањето во сила во јуни 2009 година.

Со зголемувањето на бројот на земји членки, Европската Унија имаше потреба да се модернизира и реформира. Неколку фактори силно го провоцираа тој процес, а особено појавување на нови политики и предизвици како што се климатските промени и тероризмот, проблемите во функционирањето на постоечкиот систем и потребата за подобрување на делотворноста на институциите.

Договорот од Лисабон ги надополнува постоечките Договори за Европската заедница и Европската Унија. Основни причини за создавањето на реформскиот договор се:

- со 27 земји членки Европската Унија функционира по принципот на правила кои се однесуваат за 15 земји членки (содржано во Договорот од Ница);
- нема соодветни инструменти во доменот на примарното право и
- (д)оговорот носи реформи во доменот на политичките, економските и културните прашања.

¹⁶ SCHWARGE, Jurgen: The Convention draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Common Market Law Review, v.40, n.5. October, 2003, p. 1037-1045.

¹⁷ NELSEN, Brent i STUBB, Alexanderm: *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*, Basingstoke: Palgrave Macmilian, 2003.

6.9.1. Темелните вредности на Лисабонскиот договор¹⁸

Договорот од Лисабон воведува:

- нови права за граѓаните и гаранција за почитување на основните човекови права, демократски принципи, солидарност и сигурност и
- измени и дополнувања во темелните вредности на Унија.

6.9.2. Повелбата на темелните човекови права

Оваа Повелба е документ кој содржи 54 члена посветени на правата на граѓаните стана дел на примарното право на заедницата, што значи дека тие се загарантирани на највисоко ниво.

Повелбата нив ги класифицира во шест подрачја:

1. Достоинство;
2. Слобода;
3. Еднаквост;
4. Солидарност;
5. Граѓанство и
6. Правда.

6.9.3. Европскиот Суд на правдата

Овој суд осигурува спроведување на правата од повелбата и тоа:

- зајакнување на начелото на солидарност меѓу земјите, особено во областа на безбедноста, енергетиката, природни катастрофи и др.и
- гарантирање и почитувањето на демократските начела преку конкретно искористување на истите.

6.9.4. Социјален прогрес

Договорот од Лисабон содржи и *Социјална клаузула* според која кај подготовката на кој било пропис од социјална природа (социјалната заштита и борбата против социјална исклученост) мора да се земат во предвид при примената на секоја европска политика.

6.9.5. Нови права

Граѓаните со Договорот од Лисабон се здобиваат со ново право – *право на законска иницијатива* – петиција со најмалку еден милион потписи од значителен број на членки може да биде упатена од Комисијата како легитимен начин истата да преземе законска иницијатива.

Промените на институциите водат до нивна поголема ефикасност и модернизација со цел тие да се приближат до граѓаните посредно или непосредно.

¹⁸ European Union, *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalist*, Brussel, Europe Direct, 2011.

6.9.6. Институционални промени

Промените воведени со Лисабонскиот договор за институциите се следниве¹⁹:

Европски парламент

Договорот ја засили позицијата на Европскиот парламент во законодавната сфера, преку постапката на носење на буџетот (се укинува разликата меѓу задолжителни и незадолжителни расходи) и ратификација на меѓународните договори (за сите договори во кои како договорна страна се јавува Европската Унија мора да даде согласност Европскиот парламент).

Извршени се и определени промени во парламентарната структура, а пополнувањето на местата ќе се реализира по *принципот на дегресивна пропорционалност* (земја со повеќе жители – повеќе претставници, но со минимален број 6 до максимален број 96).

Исто така со договорот се воведуваат и нови законодавни одлучувања кои се проширени на нови подрачја, како што се имиграција, правосудна соработка во казнената сфера (Евро правда), полициска соработка (Европол) и некои области во трговската политика и земјоделството.

Со овие новини Европскиот парламент добива иста позиција по овие прашања како и Советот на министри.

Европска комисија

Воведени се и новини со што бројот на членови на Комисијата ќе може да го менува Европскиот Совет со едногласна одлука, претседателот на Комисијата ќе може да го распушти Комесарот и само две третини од вкупниот број на земји членки ќе имаат свој претставник во Комисијата и местата ќе ротираат меѓу сите земји членки.

Европски совет

Престанува да биде квази-институција и станува институција на Европската Унија со што добива и претседател кој го избира самиот Совет со мандат од две и пол години и има задача да ги подготвува работите на истиот и да се грижи за континуитетот на неговата работа.

Совет на Европската Унија

Неговите надлежности остануваат исти, но се менува системот на носење одлуки, со тоа што методот на гласање е базиран на принципот на квалификувано мнозинство, освен за договори кои бараат друг вид на мнозинство. Советот во пракса значи дека квалификуваното мнозинство ќе важи за некои нови подрачја како што се имиграционата политика, културата и сл.

Одлучувањето ќе се темели на двојно мнозинство и тоа засновано на Одлуката во Советот која мора да ја поддржат најмалку 55% од земјите членки во кој процент мора да бидат застапени 65% од вкупната популација, а додека пак малцинството кое може да даде вето мора да се состои од 4 земји членки.

Гореневедениот принцип ќе започне да се применува од 2014 година.

¹⁹ European Union: *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalist*, Brussel, Europe Direct, 2011.

Висок претставник на Европската Унија за надворешна и безбедносна политика / потпретседател на Европската комисија претставува една од најголемите институционални новини со функција да обезбеди изедначеност на политиките на Европската Унија во односите со странските држави и меѓународните организации. Високиот претставник има двострана улога и тоа, мандат да го претставува Советот и потпретседател на Европската комисија за надворешни односи, да претседава со периодичните состаноци на Министрите за надворешни работи и да биде меѓународен претставник на Заедничката надворешна и безбедносна политика при што ќе му помага ново тело (*European External Action Service*) составено од претставници од Советот на Европската Унија, Комисијата и Националните дипломатски служби. Неговата функција на навлегува во самостојната политика на земјите членки бидејќи се базира на едногласни одлуки.

Европски суд на правдата

Добива проширени надлежности во доменот на Столбот на правда и внатрешни работи.

6.9.7. Однос на Европската Унија и земјите членки

Лисабонскиот договор внесува јасна дефиниција на односите Европската Унија – земји членки со што воведува три категории на области²⁰:

1. **Исклучиви области** – Унија, заедничка трговска политика, пазарна конкуренција – само Европската Унија може да носи прописи;
2. **Помошни и дополнителни овластувања** – култура, образование, индустрија – Европската Унија помага со финансиски средства и координира;
3. **Поделени надлежности** – екологија, транспорт, заштита на потрошувачи – Европската Унија и државите ја делат законодавната власт преку почитување на начелото на супсидијарност.

Договорот содржи клаузула на повлекување и државата може да бара истапување во секое време.

6.9.8. Европската иднина

Пред Европа и нејзиниот натамошен развоен циклус постојат големи предизвици. Европа мора да стекне претстава за себе и заедно со политичките системи и елити мора да остварува основен стратешки консензус, јасни начела предвидени активности и очекувани резултати.

Основен тренд на модерната европска интеграција претставува нејзиното проширување, предизвик кој многупати ја доведе на сериозен испит и целокупната Европска заедница.

Зачестеноста и силата на измените на Европските договори покажуваат дека нивните автори, владите на земјите членки, не ги сметале за свети и непроменливи, но ги користеле како беспрекорни инструменти на процесот на повеќенационалната интеграција.

²⁰ European Union: *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalist*, Brussel, Europe Direct, 2011.

Договорите и Уставниот концепт се основа врз права и надлежности кои етаблираат, а основа за заедничките политики, во одредено време и во одреден меѓународен контекст.

Проблемите во однос на измените на европските држави е под постојан притисок на внатрешни и надворешни фактори и заедничките политики мора регулирано да се развиваат, со цел државите да се соочат со нив. Ова е причината зошто договорите, кои се основен извор на европското право, и правна основа за заедничките политики, мора да бидат брзо променети.

Членките на Европската Унија како резултат на неизбежните проблеми од кохабитацијата помеѓу нив, посочуваат неопходност и потреба од соодветни усогласувања и унапредувања на нивната заедничка инфраструктура.

Денес Унијата се препознава како отворена, плуралистичка и демократска неутрална сила, којашто дава осврт за својата иднина на еден голем стабилен простор, кој првенствено е обележан со екстерни економски и етнички разлики, така што Европа би можела главно да се занимава со интерните конфликти.

Со вкупниот територијален простор на самата Европска Унија, што би се простирал далеку надвор од границите на досега позната стара Европа, веќе не би можело да се владее според матрицата на Римските договори.

Во дадените околности, постои можност проширувањето на Европската Унија да се сфати како завршна фаза на една долга успешна приказна што се доближува до својот крај или да се постапува во согласност со дадените околности.²¹

Секој што ќе може да го замисли обемот и последиците на радикалните концепциски промени, мора да размислува на нов начин за перспективна Европа. Очигледно е дека од аспект на политиката, се чувствува дека на континентот мора да му се подари нова политичка форма примерна на новата епоха.

Длабоко во својата природа, станува збор за рамка којашто треба успешно се реализира со долгорочни ефекти со единствена цел да обезбеди постојан прогрес и кохезија на европските народи.

7. ИНСТИТУЦИИТЕ НА ЗАЕДНИЦАТА/УНИЈАТА

Главните актери во процесот на европската интеграција се пет институционални тела на Заедницата/Унијата, чии задачи се утврдени во членовите од 189 до 248 од Договорот за европската заедница и две консултативни тела.

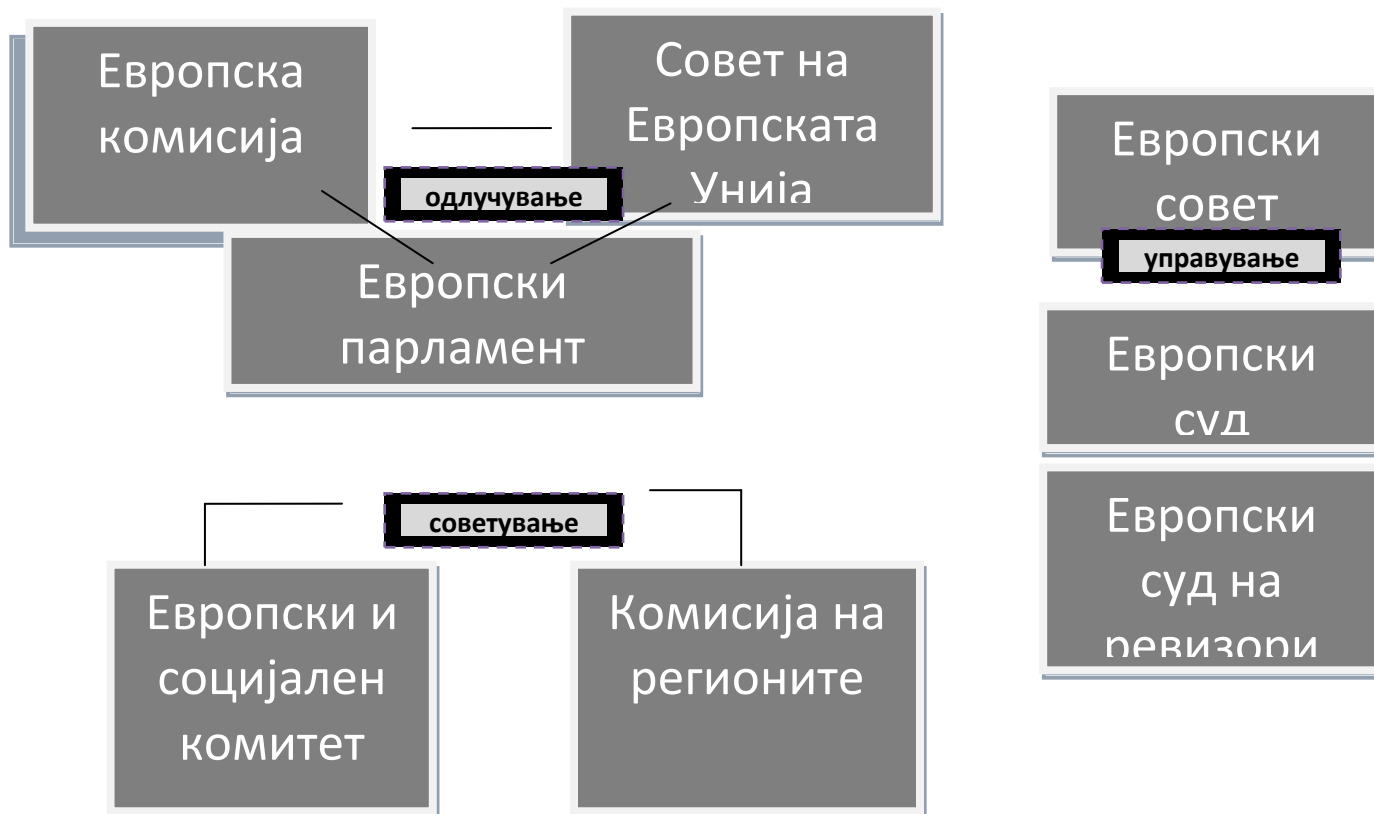
Институционалниот систем на Европската Унија се состои од пет најважни институции на Европската Унија и тоа:

1. Европската комисија;
2. Советот на министри;
3. Европскиот совет;
4. Европскиот парламент и
5. Европскиот суд на правда.

Согласно одредбите од договорите, Европскиот совет, нема формален статус на институција, па се заменува со Ревизорскиот суд како петта институција.

²¹ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

Институциите на ЕУ



Секоја од наведените институции има одделни улоги и тоа:

- **Европскиот совет**-ги поставува целите на заедничките политики;
- **Европската комисија** - ги подготвува предлозите, врз основа на кои се донесуваат одлуките;
- **Европскиот економско-социјален комитет и Комитетот на региони** - даваат мислење за овие одлуки;
- **Европскиот парламент и Советот на министри** - ги донесуваат одлуките;
- **Европскиот суд на правдата и Европскиот суд на ревизори** - ја контролираат законитоста на овие одлуки.

8. ЕВРОПСКА КОМИСИЈА

8.1. Поим

Европската комисијата има клучна улога во институционалната структура на Европската Унија. Во структурална смисла Европската комисија е хибридна организација, нешто помеѓу извршно и бирократско тело.

8.2. Структура на Комисијата-членови

Комисијата е една од клучните институции на Европската Унија. Во потесна смисла, Европската комисија претставува колегиум од 27 члена, а во поширока смисла ја опфаќа и управната служба.

Членовите на Комисијата се избираат според нивната генерална компетентност. Комисијата се смета за вистинска европска инстанца, чии членови договорно-правно се обврзале да работат за доброто на Заедницата, притоа дејствувајќи независно од националните влади. Во своето работење, членовите на Комисијата не смеат да бараат, ниту да примаат инструкции од нивните влади. Тие имаат европска одговорност и не можат да дејствуваат како национални претставници. Од тие причини, земјата членка не може да го повика својот комесар на одговорност или пак да го отповика.

Членовите на Комисијата својата работа ја вршат независно.

За време на петгодишниот мандат, не им е дозволено да вршат друга платена или неплатена дејност. Постои можност за повторно именување.

Пред истекот на нивниот мандат, членовите на Комисијата може да поднесат оставка, може да бидат разрешени од Европскиот суд на правда или пак нивниот мандат може да престане со изгласување недоверба на Комисијата од страна на Европскиот парламент. Членовите на Комисијата својата дејност ја вршат согласно политичкото водство на претседателот кој е задолжен за внатрешната организација, ги распределува областите на надлежности, кои во текот на мандатот може и да ги прераспредели. Меѓутоа, одлуките повторно се носат со мнозинство гласови на членовите, и покрај постоење на еден член како претседател и двајца членови како потпретседатели, сепак сите членови имаат еднакви овластувања.

8.3. Општо за надлежностите на Комисијата

Комисијата е водечка сила на процесот на европска интеграција. Комисијата ја има иницијативата да подготвува предлози, во поглед на донесувањето на одлуките на Заедницата. Ниту едно друго тело и ниту една друга земја, не може да ја замени Комисијата во таа нејзина улога. Таа сама може да го дополни со амандман својот предлог, со единствен исклучок за едногласна согласност на Советот.

Врз основа на политичката поддршка, дадена од страна на Европскиот совет со декларации, од страна на Европскиот парламент со резолуции, задача на Комисијата е да подготви предлог до Советот и Парламентот, за преземање нови акции согласно договорите. Може да се забележи дека, декларациите на Европскиот совет и резолуциите на Парламентот, честопати се поттикнати од извештаите на самата Комисија. Моќта на иницијативата, преземена од Комисијата, е значајна за развојот на заедничките политики, а според тоа и за развојот на повеќенационалниот интегративен процес.

Сите заеднички политики, целокупното законодавство на Заедницата, сите програми на Заедницата, усвоени се од страна на законодавните тела, по преземената иницијатива на Комисијата, во форма на соопштенија и предлози за правни акти.

Во предлозите на Советот на Комисијата ѝ се доверува задача да ги дефинира заедничките интереси во секоја политика, правните мерки или акции кои ги предлага, а оваа задача на Комисијата, можат единствено да ја променат претставниците на земјите членки, и тоа со консензус. Ова значи дека, дури и ако една држава верува дека одреден амандман на предлогот на Комисијата, предложен од мнозинството, е спротивен на нејзините интереси, предлогот не може да биде усвоен од Советот со квалификувано мнозинство.

Предлогот треба да биде дополнет од самата Комисија, која мора да најде компромисно решение, што е блиско до заедничките интереси. Секако, ако Комисијата смета дека малцинството ја предимензионира или ја "опструира" целата ситуација, може да го дополни својот предлог, согласно на барањата на мнозинството, за потоа, истото да може да го усвои. Во повеќе од случаите, секако во насока на заедничко разгледување на истите и преговарање со Советот, Комисијата повторно го дополнува својот предлог, со цел да иницира отстапки "овде и таму", а со самото тоа да постигне договор.²²

Оттука, Комисијата може да го парализира процесот на донесување на одлуки на Заедницата, исто како што може и да го забрза, што и вообичаено го прави. Од почетокот до крајот на една година, Комисијата поднесува околу 700 предлози до Парламентот и Советот, кои порано или подоцна се усвојуваат од телата, задолжени за донесување на одлуки.

8.4. Комисијата како "чувар на Договорите" и целокупното законодавство на Заедницата

Една од нејзините основни задачи е да обезбеди исполнување на обврските на земјите членки и соодветна примена на одредбите од Договорите и секундарното законодавство, од нивна страна (чл. 226 ДЕЗ). За успешно извршување на оваа задача, таа цел има овластување да спроведува истраги, кое го врши на сопствена иницијатива, или како одговор на барање на влада или по жалба од физичко лице.

Доколку, следејќи ги резултатите од својата истрага, Комисијата смета дека постои прекршување на законодавството на Заедницата, таа ги повикува засегнатите држави, во утврден рок, да поднесат свои коментари.

Ако односната земја, не постапи согласно одредбите или ако објаснувањата кои ги доставила не се убедливи за Комисијата, таа донесува основано мислење, обврзувачко за земјата членка во предвиден временски рок. Ако земјата членка одбива да се покори на основаното мислење, Комисијата го префрла предметот до Судот на правдата, кој го арбитрира спорот, често ја санкционира нерегуларноста во согласност со забелешката на Комисијата и бара непослушната земја членка да се покори на правниот поредок на Заедницата. Разликите во мислењата помеѓу земјите членки и Комисијата се чести, меѓутоа ставот на непристрасност на Комисијата во однос на различните земји членки никогаш не бил доведен во прашање.

²² MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

8.5. Комисијата како извршно тело на Заедницата

Комисијата е исто така извршно тело на Заедницата и согласно на оваа нејзина карактеристика, има административна функција. Договорите²³ и даваат широка извршна моќ на Комисијата, со цел да обезбеди реализација на целите поставени во нив, а тоа се:

- добро функционирање на единствениот пазар;
- контрола на правилата на конкуренција;
- контрола на набавката на фузиони материјали, итн.

Но, моќта на Комисијата постојано се зголемува преку позицијата за имплементација на заедничките политики, која и е пренесена од Советот (чл. 202 ДЕЗ).

Покрај ова, Комисијата ги спроведува одлуките на законодавните тела (Советот и Парламентот) и раководи со буџетот на Заедницата, со поединечните буџети на различните фондови на Заедницата и на програмите за истражување и развој.

Ова спроведување на одлуките на Комисијата, вообичаено има форма на некоја од главните одлуки (регулативите, директивите или одлуките).

8.6. Надворешни односи

Комисијата исто така врши менаџирање и преговори за меѓународни-трговски договори и договори за меѓународна соработка со трети земји и меѓународни организации.

Комисијата настапува како преговарач во име на Заедницата и има претставничка функција. Комисијата преговара при склучување на ценовни (даночни) договори, како на пример Општата спогодба за царини и трговија (ГАТТ), а сега Светска трговска организација, трговски договори со трети земји, потпишува асоцијативни договори и спроведува договори за пристап на нови земји членки во Европската Унија.

8.7. Главни задачи на Комисијата

Администрацијата на Комисијата е составена од 36 Генерални директори и служби сместени во Брисел и Луксембург кои ги извршуваат следните задачи на Комисијата:

- предлагање мерки;
- извршување на политиките;
- извршување на буџетот и
- спроведување на законите.

Предлагање мерки - Комисијата има право на иницијатива, развива нови политики, предлага нови прописи, директиви и одлуки. За ефикасно извршување на својата улога комисијата активно учествува на состаноците на Советот и Кореперот. За предлагањето на нови иницијативи, покрај Комисијата голема улога има Европскиот совет.

Формалното право да иницира политика (правото на законодавна иницијатива) се смета за едно од најскапоцените и основни овластувања на Комисијата. Но, не смее да се прецени автономијата што за Комисијата произлегува од ова овластување. Многу иницијативи што произлегле од Комисијата се, всушност, одговор на притисоци од други страни.

²³ EUROPEAN UNION: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty of establishing the European Community*, OJ 325, 24.12.2002, Luxembourg:EUR-OP, 2003,

Иницијативите што потекнуваат исклучиво од Комисијата опфаќаат само 10-20 проценти од вкупниот број на нејзини предлози:

- помеѓу 20 и 25 % претставуваат проследување на резолуции на Советот или на Европскиот парламент, на иницијативи на Европскиот совет или на барања на социјалните партнери (работодавачите или работниците);
- околу 30 % произлегуваат од меѓународните обврски преземени од Заедницата;
- помеѓу 10 и 15 % се поврзани со постојани обврски според основачките Договори или секундарното законодавство и
- околу 20 % се однесуваат на ажурирање на постоечкото законодавство на Заедницата (на пример, неговото прилагодување кон техничкиот и научен прогрес).

Комисијата се соочува и со предизвици од страна на нови институции со специјализирани овластувања (Европска централна банка, или од страна на веќе постоечките институции, на пример, во контекст на новите прерогативи на Европскиот парламент). Независно од тоа, Комисијата до сега докажала доволно стручност во искористувањето на овластувањата што ги има, како и во обезбедувањето на нови сфери на влијание.

На пример, искористувајќи го своето место во процесот на креирање политика во ЕУ, Комисијата има преземано детални меѓунационални истражувања за да ја оправда потребата од креирање на нова политика (и нова улога за Комисијата) во областа на заштита на природната средина. Уште повеќе, Комисијата често успева да создаде и вклучи мрежи на локални и национални политички актери за да создаде круг на гласачите кои ќе го подржат проширувањето на нејзините политики. Така има направено во областа на социјалната политика каде што земјите членки, честопати, се покажале како незаинтересирани во поглед на потребата од соработка на ниво на ЕУ. Како што, во крајна линија, земјите членки можат да ги ограничат овластувањата на Комисијата преку нивната контрола врз Договорите, така и Комисијата, повеќе пати, покажала дека е далеку од тоа да биде просто слуга на земјите членки.

Комисијата и нејзините специфичности

Извршување на политики - Некои од извршните овластувања на Комисијата ѝ се доделени со договорите и во нив спаѓаат одредбите кои се однесуваат на царинската унија и борбата против нарушување на конкуренцијата. Постојат и други овластувања кои се пренесени на Комисијата од страна на Советот.

Извршување на буџетот – Во основа станува збор за структурните фондови за земјоделство, регионалните, социјалните и развојните фондови. Комисијата е овластена да зема заеми за финансирање на инвестиции во енергетски, индустриски и инфраструктурни проекти, кои се креирани за да помогнат во реализацијата на одредени цели во спроведувањето на односната политика.

Спроведување на законите – Комисијата врши надзор на правилното спроведување на договорите и одлуките.

Во случај на откривање дека некоја компанија, поединец или земја членка ги прекршила прописите на Европската Унија, Комисијата ги поканува сите актери да го објаснат своето однесување. Доколку не е дадено задоволително објаснување, компанијата, поединецот или земјата членка се предупредуваат да прекинат со таквото однесување. Доколку тоа се покаже како неефикасно, Комисијата покренува правна процедура пред Судот.

8.8. Комисијата како заштитник на законодавството

Во однос на улогата на Комисијата како заштитник на законодавството на Заедницата²⁴, исклучително е значајна нејзината активност околу администрирањето на клаузулите за заштита, предвидени во интерес на оваа улога на Комисијата, во Договорите или во одредбите за заедничките политики.

За реално спроведување на овие активности, потребен е независен и објективен арбитер, кој ќе направи проценка, дали соочувањето со одредени потешкотии или во посебни ситуации и околности, може да ѝ даде овластување на земја членка да ги заобиколи правилата на Договорот, или законските одредби во однос на заедничките политики.

Во извршувањето на оваа своја улога, Комисијата очигледно ги зема во предвид виталните интереси на земјите членки, кога сметаат дека трпат штета во одредена ситуација, но таа се "обвитува" со претпазливост и предвидува одредени предуслови, така што таа предрасуда во однос на функционирањето на единствениот пазар или на заедничката политика, а со самото тоа и во однос на заедничкиот интерес, е ограничена по обем и време.

Како што се зголемува моќта на Комисијата, така и критиките за истата се зголемуваат, но не толку многу на сметка на некаква нејзина неспособност, која би било многу тешко да се докаже ако се имаат предвид, како факти, многу различни иницијативи кои секоја година ги презема Комисијата, врз основа на својата наклонетост кон една или неколку земји членки, а почесто и поради својата независност од секаква национална власт, нешто што некои го сметаат за недостаток на контрола над своите акти и законски предлози. Ваков вид на критика е целосно нефер. Комисијата е сигурно едно од најдобро контролираните извршни тела во светот.

Прво, постои самоконтрола, изразена и на политички план, преку присуството на лица од сите земји членки помеѓу комесарите, и на административен план, преку повеќенационалниот состав на одделите на Комисијата.

Предлогот на Комисијата поминува низ неколку национални филтри²⁵, и тоа може да се илустрира на следниот начин. Официјалното лице од националноста А, кое подготвува документи од одделите на Комисијата, е надгледуван во својата работа од својот надреден, од националноста Б, кој понатаму е надгледуван од страна на својот директор, од националноста В, а сите тие се надгледувани од генералниот директор, од националноста Г.

Кога еднаш одделите на Комисијата ќе подготват нацрт документ, тие неофицијално консултираат експерти од земјите членки и претставници од социјално-економските слоеви, кои се засегнати од нивното практично спроведување.

Нацрт документот, понатаму се разгледува и ревидира од национални експерти и експерти - професионалци, а потоа се поднесува од страна на надлежниот комесар, до неговите колеги Комесари, кои гласаат за него со просто мнозинство, често пати по енергични дискусии и вообичаено, по дополнувањето на нацрт верзијата, со цел да се земат во предвид неговите влијанија врз другите заеднички политики, за кои комесарите се индивидуално или колективно одговорни.

²⁴ MEHDE, Veith: Responsibility and accountability in the European Commission, *Common Market Law Review*, V.28, N.6, April 2003, p 423-442.

²⁵ MEHDE, Veith: Responsibility and accountability in the European Commission, *Common Market Law Review*, V.28, N.6, April 2003, p 423-442.

Предлогот, усвоен од страна на Комисијата, потоа се поднесува до Европскиот економско-социјален комитет и до Комитетот на регионите, кои даваат мислење за истиот, до Европскиот парламент и Советот за одлука. Сите овие органи, во кои се претставени земјите членки, го разгледуваат предлогот на Комисијата од различни аспекти. Додека е во тек спроведувањето на претходно споменатите одлуки, Комисијата понекогаш делува самостојно, но најчесто и помагаат комитетите (составени од претставници на владите), во согласност со процедурите на Советодавниот комитет, Комитетот за раководење (кој може да ја укине одлуката на Комисијата со квалификувано мнозинство од своите членови) или Регулаторниот комитет (кој мора да ја одобри одлуката на Комисијата, со квалификувано мнозинство од своите членови).

Официјално Комисијата е под контрола на Европскиот парламент кој, ако не одобри некоја нејзина иницијатива, или контрола од нејзина страна на буџетот на Заедницата, може да стави вето на одлуката, и да ја присили Комисијата да се повлече. За да избегне ваков вид на "цензура", Комисијата за прв пат во својата историја се повлече во март 1999 година.

Во однос на сите претходно наведени контроли на предлозите и одлуките на Комисијата, едно може да се каже, станува збор за спор и нефлексибилен процес на донесување на одлуки од страна на Комисијата (понекогаш, но не е секогаш точно), но секако, тоа не е поради недостаток на контрола од страна на Комисијата или од нејзината бирократска природа.

8.9. Комисијата и облиците на функционалноста

Терминот Комисија означува две одделни лица на ова тело:

1. Колеџот на комесари (извршна комисија) и
2. Административна комисија ²⁶(бирократија)

8.9.1. Колеџ на комесари

Колеџот е генератор на Комисијата. На негово чело се наоѓа претседател кој го избираат националните влади на земјите членки, а го одобрува Европскиот парламент. Колеџот има специфична задача да ги креира политиките и да ѝ дава политички насоки на Комисијата. Колеџот го сочинуваат 27 комесари кои пред да бидат именувани во Брисел со петгодишен мандат, биле носители на високи политички функции во националните држави. Комесарите се состануваат еднаш неделно, со цел развивање и усвојување на предлози за спроведување нови политики и законодавства.

8.9.2. Административна комисија

Секој Комесар е одговорен за одреден број на Генерални директори, служби или департмани поврзани со неговиот ресор. Овие директори, коишто за Брисел значат исто што и националните министерства, се задолжени за главните области на политиките на Европската Унија, како што се земјоделство, конкуренцијата или природната средина и дневно го известуваат својот Комесар. Постојат повеќе од дваесетина такви департмани или служби што заедно ја сочинуваат административната Комисија - јавната служба на ЕУ

²⁶ EUROPEAN UNION: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty of establishing the European Community*, OJ 325, 24.12.2002, Luxembourg:EUR-OP, 2003.

или Еврократија. Во административната Комисија се вработени околу 15.000 службеници, само околу 4000 се вклучени во креирањето на политиките.

Останатите се вклучени во работи поврзани со преведување и толкување на огромен материјал неопходен за работата на Комисијата или за истражување и технолошки развој.

За извршување на својата функција секој комесар има на располагање сопствен персонал или круг на советници, наречен Кабинет. Овие службеници може да бидат повикани од Комисијата или надвор од неа и во суштина тие извршуваат важни задачи, навремено информирајќи го нивниот Комесар за сите битни случувања во областа на нивниот ресор. Комесарите се под заклетва дека нема да делуваат во интерес на нивните национални влади, туку согласно општите европски интереси.

Меѓутоа, сепак Комесарите ги исполнуваат своите Кабинети со луѓе од нивна националност. Контраверзијата која го опкружува распределувањето на ресори и именувањата во кабинетите укажува на тоа дека наметнувањето на националните преференции на земјите членки врз Комисијата не може во потполност да биде отстранета. Откако ќе дојдат во Брисел, Комесарите целосно не ја напуштаат националната афилијација. Но, премногу очигледното застапување на национални интереси од страна на некој Комесар може да лошо да се одрази по него. На пример во 2002 –та година шпанската Комесарка за транспорт беше строго критикувана, наводно, за обидот да влијае врз риболовната политика на Комисијата низ линиите преферираны од Шпанија.

Од друга страна, Комесарите се прекорувани од домашните влади за целосното игнорирање на владата која ги поставила на тоа место. Така во 80-тите години, британскиот премиер Маргарет Тачер беше очајна заради очигледниот неуспех на нејзиниот "Комесар да ги задоволи интересите на владата на Тачер.

На тој начин, Комесарите се соочени со тешка улога на балансирање, од една страна мора да бидат свесни за припадноста кон националните влади кои ги назначиле, а од друга страна, не смеат да ја поткопуваат способноста на Комисијата да делува независно.

Основни карактеристики

Административна комисија и Колеџ на комесари

Во практиката тешко е да се повлече линија помеѓу административната Комисија и Колеџот на комесари кој повеќе наликува на политичко тело. Колеџот е одговорен за која било идеја која излегува од Комисијата, меѓутоа во пракса многу идеи и иницијативи потекнуваат од административните структури. Некои комесари, настојуваат почесто да интервенираат во работата на своите директори за да имаат поголемо влијание врз нивното секојдневно функционирање.

Клучната карактеристика на административната Комисија се состои не само во нејзината сложеност, туку и во ограничените средства со коишто таа мора да ги покрие своите задачи.

Историјата на Комисијата е исполнета со притисоци, од една страна да делува во име на европските интереси согласно своите обврски кон Договорите, а од друга страна со пречки наметнати од земјите членки.

8.10. Економско-социјален комитет

Комитетот е официјално тело, кое им овозможува на институциите на Заедницата да ги сумираат резултатите и да ги земат предвид, во концептот на заедничките политики, интересите на различните економски и социјални групации.

Членовите на комитетот се предложени од страна на владите на земјите членки согласно нивната големина и се назначуваат од страна на Советот, по консултација со Комисијата.

Членовите мора да овозможат широка претставеност на различните категории од економскиот и социјалниот живот (чл. 257-262 ДЕЗ) и самоволно се поделени во три групи:

1. **Група на вработени** (позната како "Група I"), која е составена од претставници од индустријата, банкарството или финансиските институции, федерациите на превозници итн;
2. **Работничка група** (позната како "Група II"), главно составена од претставници на организации на работничките синдикати;
3. **Различна интересна група** (позната како "Група III"), која ги обединува претставниците од земјоделството, занаетчиството и синдикатите, малите и средни претпријатија, струковите синдикати, организациите на потрошувачи и други организации кои претставуваат различни интересни групи, како семејството или еколошките движења.

Важно е да се напомене дека, членовите на Комитетот не се избираат од страна на овие групи, туку од страна на владите, и тоа е неправилност која мора да се поправи, во интерес на демократската легитимност на Економско-социјалниот комитет.

Комитетот мора да биде консултиран од страна на Советот или од страна на Комисијата во одредени области предвидени со ДЕЗ. Комитетот, исто така, може да биде консултиран од страна на овие институции во сите случаи кога тие ќе оценат дека е соодветно.

Економско-социјалниот комитет може, на своја иницијатива да даде мислење, кога смета дека ваков чекор од негова страна е очекуван (чл. 262 ДЕЗ). Побарани од страна на Комисијата или од Советот, или давани на своја иницијатива, мислењата на Комитетот не ги обврзуваат овие институции.

Ова се смета за недостаток на Комитетот, кој мора да биде поправен. И покрај тоа, Комитетот игра улога на форум, во кој ставовите и гледиштата на различните социо-професионални категории, за разлика од националните аргументи почесто се изразуваат официјално, и каде истите се сретнуваат "лице в лице".

Овие мислења ја рефлектираат заинтересираноста на економските и социјалните групи и нудат вредни показатели за спротивставените аргументи, за различните интереси, како и за можностите за постигнување на договор, на ниво на Заедницата.

Економско-социјалниот комитет помага при подготовката на законодавството на Заедницата, кое се однесува на економските оператори, кој всушност се, најдиректно засегнати од практичните ефекти на заедничките политики на Европската економија.

Од таа причина, Комисијата често ги прилагодува своите предлози, земајќи ги во предвид официјалните позиции на интересните групи од Заедницата. Со оваа ограничена улога, Комитетот врши влијание на одлуките на Заедницата и го дава својот придонес во дефинирањето на заедничките политики кој може да биде многу поголем и подобро искористен.

8.11. Комитет на региони

Договорот за основање на Европската заедница²⁷, официјално ја претставува регионалната различност и улогата што ја играат регионите во раководењето со Заедницата, преку Комитетот на регионите, составен од претставници од регионалните и локалните органи (чл. 263-265 ДЕЗ).

Членовите на Комитетот и останатиот број на алтернативни членови кои се избрани врз основа на ист критериум на национална селекција како и Економско-социјалниот комитет, се предлагаат од страна на владите на земјите членки, а се назначуваат, со консензус на Советот, за мандат од четири години. Постојат сугестии дека мандатот на членовите на овој Комитет треба да биде пет години, исто како и мандатот на другите органи и дека нивниот избор треба да им биде доверен на граѓаните на регионите..

Комитетот на регионите, мора да биде консултиран од страна на Комисијата или Советот, за прашања кои се однесуваат на насоките на политиката на вработување, на законодавството за социјалните прашања, животната средина, образованието, стручните обуки, културата, јавното здравство, европските мрежи и структурните фондови.

Комитетот може да биде консултиран и во сите други случаи, кога една од овие институции смета дека е соодветно, особено за прашањата во однос на задграничната соработка. Комитетот може да излезе со свое мислење кога смета дека се загрозени специфичните регионални интереси (чл. 265 ДЕЗ).

Според тоа, Комитетот на региони ги вклучува локалните и регионалните власти во процесот на донесување на одлуки на Заедницата и ги изразува нивните ставови и мислења за сите заеднички политики кои се од нивен интерес.

И повторно, овие гледишта би можеле да имаат поголемо влијание, доколку институциите коишто ги донесуваат одлуките ги земаат предвид истите.

9. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

9.1 Поим и функција

Европскиот парламент е единствено избрано тело кое ги претставува граѓаните на Европската Унија и учествува во законодавниот процес, па според тоа е и единствен легитимен орган на Европската Унија. Европскиот парламент започнал со работа како советодавно собрание во 1979 година.

Пратениците во Европскиот парламент се избираат директно, со општо право на глас, на секои пет години. Секој член има по еден глас. Парламентот од своите членови избира претседател и неколку потпретседатели, кои заедно формираат "Биро"²⁸, извршно тело одговорно за утврдувањето на агендата, надлежностите на комитетите и др.

9.2 Историски приказ за развојот на Европскиот парламент

Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик, во раните 50-ти години, одредува дека широката моќ која беше дадена на т.н "висок авторитет", ќе биде

²⁷ BOLTON, Rohan; EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

²⁸ CRAIG, Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

предмет на јавна контрола од страна на "Заедничко собрание", кое ќе ги претставува "народите од државите собрани заедно во Заедницата".

Со создавањето на Европската економска заедница и на Европската заедница за атомска енергија во 1957 година, заедничкото собрание конституираше, како што и самото бараше, едно проширено собрание, составено од 142 члена за сите три Заедници. Одржувајќи ја својата основачка седница, во Стразбур на 19. март 1958 година, Собранието, два дена подоцна си даде себеси име "Европско парламентарно собрание".

Четири години подоцна, на 30. март 1962 година, тоа одлучи (без благослов од владите на државите членки) да се нарече "Европски парламент", име одобрено во 1987 година со Единствениот европски акт.

Во раните години од постоењето на европската конструкција, членовите на Европскиот парламент беа назначувани од страна на нивните национални парламенти, а воедно требаше да бидат и нивни членови.

Иако со *Договорите од Париз и Рим* беше предвиден избор на членовите на Европскиот парламент преку директно, универзално право на глас, тоа стана реалност во јуни 1979 година.

Заедничките изборни принципи, кои станаа применливи од 2004 година, предвидуваат изборите да се вршат преку директно, универзално право на глас, слободно и тајно, а членовите на Парламентот да се избираат врз основа на пропорционално претставување. Користејќи го системот на листа или системот на единствен пренос на глас, нивниот "кабинет" стана несоодветен со тој на членовите на националниот парламент

Договорот од Ница ја зајакна улогата на Парламентот на неколку фронта. Обемот на процедурата на заедничко одлучување беше зголемен, и оттогаш на Парламентот му беше овозможено, на ист начин како и на другите институции, да бара контрола од Судот на правдата, во согласност со правото на Заедницата.

Благодарение на неговото директно избирање од страна на граѓаните на Унијата, Европскиот парламент е единственото, повеќенационално законодавно собрание во светот, во вистинска смисла на зборот и игра многу значајна улога за процесот на европска интеграција.

Всушност, иако со основачкиот Договор улогата на Парламентот беше чисто советодавна, таа продолжи да расте, а со зголеменото политичко влијание, таа постепено се зајакнуваше.

9.3 Членовите на парламентот

Бројот на членовите на Европскиот парламент се зголемуваше со sukcesивното проширување на Заедницата/Унијата.

По проширувањето во 2004 година и последното проширување во 2007 година, бројот на седишта се зголеми до 785, распределени на следниот начин:

- 99 седишта за Германија;
- по 78 седишта за секоја од државите: Франција, Италија и Обединетото Кралство;
- по 54 седишта за секоја од државите: Шпанија и Полска;
- 35 седишта за Романија,
- 27 седишта за Холандија;
- по 24 седишта за секоја од државите: Белгија, Чешката Република, Грција, Унгарија и Португалија;

- 19 седишта за Шведска;
- 18 седишта за Австрија и Бугарија;
- по 14 седишта за секоја од државите: Данска, Словачка и Финска;
- по 13 седишта за секоја од државите: Ирска и Литванија;
- 9 седишта за Летонија;
- 7 седишта за Словенија;
- по 6 седишта за секоја од државите: Кипар, Естонија и Луксембург; и
- 5 за Малта.

Членовите на Парламентот, на седниците се групираат според политичката определба, а не според националното потекло. Во парламентарните расправи доминираат следниве политички групи:

- ***Европската народна партија (Христијански демократи) и Европските демократи***
- ***Партијата на европските социјалисти.***

Другите политички групи се повеќе ad hoc формации сочинети од лабави коалиции на помали партии и поединци кои се собираат за да ги придобијат предностите што ги носи членството во група. Лидерите на партиските политички групи, заедно со претседателот и замениците-претседатели на Парламентот, го утврдуваат дневниот ред на Европскиот парламент. Најважната и детална работа се врши во 17 постојани комитети, организирани по области (транспорт, земјоделство, природна средина и друго).

Исто така, покрај постојаните, има и привремени, општи и специјални комитети. Вообичаено, Парламентот ги одржува пленарните седници во Стразбург, а дополнителните седници во Брисел. Генералниот секретаријат на Парламентот се наоѓа во Луксембург. Парламентот е движечка сила во политиката на Европа и најважниот дом на Европската Унија каде што се водат расправи, место каде што се среќаваат и се мешаат политичките и националните гледишта на сите земји членки. Парламентот имал клучна улога во подготовката на Повелбата за основните права на Европската Унија и во подготвувањето на Европската конвенција во 2001 година.

Европскиот парламент е тело кое врши демократска контрола врз Унијата и има моќ со усвојување на предлог за изгласување недоверба да ја распушти Комисијата (за ова е потребно двотретинско мнозинство).

Парламентот го надгледува правилното спроведување на политиките на Европската Унија. Претседателот на Европскиот совет го информира Парламентот за одлуките што ги носат политичките лидери на Европската Унија. Меѓутоа спореден со националните парламенти, Европскиот парламент изгледа многу слаб и неговата улога е ограничувачка. Не располага со законодавна иницијатива и неговата контрола над буџетот на Унијата е ограничена. Сепак, неговата улога во одлучувањето е многу зајакната, така што тој ужива еднаква моќ како и Советот во одлучувањето по најголемиот дел од законодавството на Европската Унија.

Во минатото, надлежностите на Парламентот биле далеку постеснати од денешниве коишто ги поседува, но сепак тој се борел да ги прошири своите овластувања, аргументирајќи дека тој е единственото тело што може да ги надмине демократските разлики во донесувањето на одлуките на Европската Унија.

9.4 Основни функции на парламентот

Парламентот врши четири функции:

- законодавна;
- политичка;
- надзорна и
- буџетска.

Основна улога на Европскиот парламент, во согласност со Договорите за основање на Заедниците, е консултативната, со помош на која Парламентот дава свое мислење по предлозите на Комисијата, а која беше зајакната со Еднствениот акт од 1987 година, кој ја воведо процедурата на соработка на Комисијата со Советот, во процесот на донесување на многу одлуки на Заедницата.

9.4.1 Законодавна функција

Законодавната функција на парламентот беше особено проширена со Договорот од Амстердам. Член 192 (ДЕЗ), всушност предвидува учество на Европскиот парламент²⁹ во процесот кој води кон усвојување на актите на Заедницата, преку искористување на неговите овластувања во рамките на процедурите предвидени во членовите 251 и 252 (заедничко одлучување и соработка).

Парламентот има право да даде или да одбие согласност во однос на заклучоци на определени меѓународни договори, пристапување на нови земји членки или во однос на структурните и кохезивни фондови. Процедурата на давање согласност, може да се смета како вклучување на Парламентот во процедурата на ко-одлучување, како и во дефинирањето, спроведувањето и контролата на надворешната политика на Заедницата.

Остварување на законодавната функција

Клучни концепти и термини –законодавни процедури

Во Европската Унија постојат повеќе различни процедури за донесување на законодавството, така што, овластувањата на институциите се различни кај секоја од нив. Четирите најважни процедури се следните:

- консултирање;
- соработка;
- заедничко одлучување (соодлучување) и
- согласност.

Процедура на консултирање

Во оваа процедура Парламентот дава совети за определени прашања. Во основа оваа процедура беше првичниот начин на донесување на најголемиот дел од законодавството, но денес се користи само кај неколку политики, главно, поврзани со земјоделската политика и прашањата околу давањето азил, визи или имиграцијата.

Според постапката на консултирање, Комисијата поднесува предлог до Советот на министри. Советот е обврзан да побара мислење од Парламентот, (што мора да го добие) но, не мора да обрнува (најчесто и не обрнува) многу внимание на него.

²⁹ BOLTON, Rohan i EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

Процедура за соработка

Врз основа на членот 252 на Договорот за ЕЗ воведена со Единствениот европски акт, постапката за соработка има ограничена примена во областите поврзани со економската и монетарна унија. Советот само едногласно може да ги одбие амандманите од страна на Европскиот парламент.

Ако Советот сака да го направи спротивното од Европскиот парламент, околу предлозите на Комисијата со важни финансиски импликации, може да се направи обид за усогласување на различните стојалишта. Оваа процедура покрива такви прашања како што се: внатрешниот пазар, транспортот, конкуренцијата, животната средина, развојна помош и некои аспекти на социјалната политика. Во оваа постапка Парламентот дава свое мислење за нацрт директивите и регулативите кои што ги предлага Европската комисија, која потоа врз основа на мислењето на Парламентот може да го измени својот предлог.

Процедура за заедничко одлучување

Оваа процедура се однесува на прашања поврзани со внатрешниот пазар, рамковните програми за животната средина, технологија и транспорт. Најголемиот дел од законодавството на ЕУ (повеќе од три четвртини) денес се донесува преку процедурата на соодлучување (член 251 на Договорот за ЕЗ).

Според оваа процедура, Европскиот парламент формално ги дели (остварува заеднички) законодавните овластувања со Советот на министри. Парламентот го има правото на соодлучување со Советот за голем дел од законодавството на Европската Унија. Доколку не се согласуваат околу некој предлог, Парламентот и Советот мора да пристапат кон меѓусебни директни преговори.

Ако не постигнат согласност во таквите преговори, законодавниот предлог пропаѓа. Во основа, соодлучувањето на Парламентот му дава моќ на вето над кој било легислативен предлог кој се донесува според оваа процедура. Но, неговото вистинско значење не е способноста за вето (Парламентот ретко го користи ова право). За даночните прашања, за цените на земјоделските производи, Парламентот нема право на соодлучување со Советот, дава факултативни мислења, коишто Советот може да ги прифати или да ги игнорира.

Согласност со парламентарното одобрување

Во суштина оваа процедура е практично вето на Европскиот парламент и се употребува за склучување на договори за проширување на Заедницата. Надлежноста на Европскиот парламент на овај план покрива прашања од суштинско значење, како што се нацрт-мерките за остварување на социјално-економската кохезија.

Во рамките на оваа постапка, Парламентот мора да ја даде својата согласност за меѓународните спогодби за кои преговара Комисијата, за промени за правилата за избори и друго. Од воведувањето на првите непосредни избори за Европскиот Парламент во 1979 година, оваа институција постојано ја зголемува својата моќ.

Но, многумина, сè уште ја оспоруваат можноста на Парламентот да внесе легитимитет вр процесот на одлучување во Европската Унија.

9.4.2. Политичка функција

Политичката функција на парламентот има исклучителна важност. Со оглед на тоа што тој претставува повеќе од 500 милиони граѓани, во 27 земји членки претставува Европски форум, Парламентот е еден вид на виртуелен изведувач на работите на европската конструкција. Тој често ги повикува другите "протагонисти", Комисијата и Советот, да ги развијат, или да понудат алтернатива на постојните заеднички политики, или пак да иницираат комплетно нови. Во случај на неуспех на постапката, Парламентот може да иницира постапка против нив, пред Европскиот суд на правдата.

Всушност, Договорот му дава право на парламентот да побара Комисијата да поднесе предлози по прашања за кои тој смета дека се предвидени со Заедничкиот акт на Заедницата (чл. 192 ДЕЗ). Како дополнение на многу извештаи поднесени од страна на Комисијата, Европскиот совет лично го известува Европскиот парламент, на секоја од своите сесии, како и на годишно ниво, за постигнатиот напредок на Унијата.

9.4.3. Надзорна функција

Надзорната функција парламентот ја практикува *visa-vis* Комисијата. Мандатот и составот на членовите на Комисијата како тело, како и Претседателот, се "*предмет*" на одобрување по пат на гласање од страна на Европскиот парламент. Мандатот на кабинетот на Комисијата беше зголемен на пет години, со цел да делува истовремено со мандатот на Парламентот (чл. 214 ДЕЗ).

Во согласност со Договорите за основање, Комисијата одговара пред самиот Парламент сè со цел да избегне да се покорува на волјата на националните влади или на некои од нејзините членови. Комисијата мора да се оправда пред Европскиот парламент, да ја одбрани својата позиција пред парламентарните комисии и на пленарните сесии, и еднаш во годината, да поднесе пред Парламентот "*Годишен извештај за активностите на ЕУ*". Европскиот парламент, и покрај сè, може да даде вето на одлука на Комисијата, со двотретинско мнозинство, и со тоа да ја натера да "отстапи", како што се закануваше да направи во март 1999 година.

Европскиот парламент назначува Омбудсман, ополномоштен да прима жалби, од секој граѓанин на Унијата или од секое правно или физичко лице кое постојано престојува, или има своја регистрирана канцеларија во која било држава членка, за случаи на погрешно постапување во работата на институциите или телата на Заедницата, со исклучок на Европскиот суд на правдата и Европскиот суд од прва инстанца (Првостепениот суд), кои ја извршуваат својата судска улога.

Во случаите кога Омбудсманот ќе оцени дека постои случај на погрешно постапување, тој ја повикува односната институција, која има рок од три месеци, во кој треба да го информира правното или физичкото лице за своите ставови (чл. 195 ДЕЗ). Европскиот парламент може дури и да формира непостојан Истражен комитет, кој ќе има задача да ги испита искажаните спротивставености за можното погрешно постапување во спроведувањето на заедничкото право (чл. 193 ДЕЗ). Овие процедури може да помогнат во приближувањето на европската конструкција до граѓанинот.

9.4.4. Буџетска функција

Во однос на својата буџетска функција, Парламентот мора да даде согласност за секоја позначајна одлука која вклучува трошок, кој треба да биде направен од заедничкиот буџет. Тоа е всушност ефикасност на Парламентот кој, на крај од процедурата на

изедначување на ставовите со Советот, го усвојува или го отфрла буџетот, предложен од страна на Комисијата. Со тоа, тој спроведува демократска контрола врз самите капацитети на Заедницата и ја контролира потрошувачката на Заедницата, откако доби моќ да и даде опомена на Комисијата за раководењето со буџетот на Заедницата (чл. 272 и чл. 276 ДЕЗ)

Ваквата моќ на буџетската функција на Европскиот парламент може да се спореди со таа на националните парламенти кои, иако имаат повеќе права од него во уставни рамки, често ги практикуваат со помала јачина од него, заради припадноста на мнозинството од членовите на парламентите, на владејачката партија или партии.

9.5. Комитетите и нивната улога

Комитетите подготвуваат извештај за сè она што сметаат дека го заслужува вниманието на институциите на Заедницата и ги покануваат релевантните членови на Европската комисија да излезат и да ги искажат своите мислења, или да дадат објаснувања пред нив и на пленарните сесии на Европскиот парламент во време на гласањето.

Мислењата, извештаите и резолуциите на Парламентот, подготвени од посебните комитети, често влијаат на предлозите на Комисијата, а оттука и на одлуките на Советот, затоа што покажуваат, не само политичка волја да се направи напредок во процесот на Европска интеграција, туку и широко познавање на специфичните прашања опфатени со процесот.

Секој член на Парламентот може да го искаже својот став во однос на активностите на Комисијата и да побара тоа негово мислење да се земе во предвид, преку писмено или усно прашање.

Секоја година, Парламентот иницира околу 3000 прашања, од кои 9/10 се за Комисијата, а останатите за Советот. Овие прашања му овозможуваат на Парламентот, не само да се држи во линија со сите нови развојни активности во политиката на Заедницата, туку во многу случаи и да иницира такви развојни активности. Европскиот парламент ја следи и активноста (но и пасивноста) на Советот, па дури и на Европскиот совет, кој пак му дава отчет за своите активности, позиции и одлуки, по секоја своја сесија.

Иако, сè уште ја нема постигнато моќта на националните парламенти, законодавната моќ на Европскиот парламент расте со секое ревидирање на Договорите.

Треба да се истакне дека, националните парламенти понекогаш ја практикуваат нивната законодавна моќ во целост во однос на предмети кои се по волја на владејачките партии, кои поднесуваат нацрт закони и други правни акти до нив. Европскиот парламент не е изложен на пречки, од ваков вид.

Но сепак, и покрај сè, законодавната функција на Парламентот може, и треба, да се зајакнува имајќи го предвид проширувањето и зголемениот обем на надлежности на Унијата.

9.6. Уставен Договор - измени во институционалната структура на заедницата

Максимумалната бројка на седишта во Европскиот парламент е зголемен на 785. Овие седишта ќе бидат распоредени на земјите членки во согласност со принципот на "*рангирана пропорционалност*", со минимум шест, а максимум на деведесет и шест седишта.

Обемот на процедурата на соодлучување, која понатаму ќе се нарекува законодавна процедура, ќе се проширува, се додека 95 % од европските закони не бидат усвоени заеднички од Парламентот и Советот.

Европските закони ќе ги заменат актуелните правни инструменти на Унијата, со што ќе се поедностави правниот систем на Унијата и ќе се олесни нејзиното разбирање од страна на граѓаните.

9.7. Парламентот и моќта за делување

Парламентот отсекогаш успеваше да го извлече максимумот од своите ограничени овластувања. Дури и во 80-тите години кога немаше моќ за вето или за со одлучување (со Советот) каква што има сега, Парламентот успеваше да употреби повеќе техники за го наметне своето влијание.

Едната од нив беше техниката на одложување на давањето мислење по предложените акти. Советот не можеше да гласа без претходно мислење од Парламентот, така што Парламентот можеше да му укаже на Советот дека не би бил во состојба да го даде своето мислење по актот во уреден рок, освен ако, се разбира, Советот не би пристапил кон повторно разгледување на неговото противење на некои амандмани фаворизирани од Парламентот.

Слично на тоа, кај преговорите околу буџетот, формалните овластувања на Парламентот се ограничени, но, сепак, тој го има правото да го потпише, или да не го потпише документот. Оваа моќ ја користи доста селективно, но многу ефективно.

На пример, во преговорите околу буџетот во 2002 година, Европскиот парламент водеше тешки преговори околу зголемувањето на буџетот во области од особено значење како што се социјалната политика и политика за природната средина, помошта за развој. Советот се противеше на таквите зголемувања, но беше свесен дека му е потребна согласноста на Парламентот. Конечно, Парламентот ги доби саканите зголемувања, но не преку зголемување на целиот буџет, туку преку намалување на трошоците за земјоделство.

Новите овластувања на Парламентот честопати се експлоатирани до максимум. На неколку наврати, Парламентот се закани дека ќе го употреби правото на вето кај приемот на нови членки што го стекна со Договорот од Мастрихт.

Кон средината на 90-тите години, Парламентот се закани дека ќе го блокира или одложи приемот на Австрија, Финска и Шведска, доколку повикот за свикување на меѓувладина конференција биде игнориран. Дали Парламентот навистина ќе го блокираше приемот на новите членки или не, не е ни толку значајно, колку што е значаен ефектот постигнат со самата закана. Се разбира, заканите мора да изгледаат реално, за да успеат и при тоа Парламентот треба да биде единствен во тоа. Таквата кохерентност се постигнува многу тешко со оглед на фактот дека станува збор за голема институција, со широк и нехомоген состав, членови кои што потекнуваат од различни партии, со различна позадина. Во таа смисла и покрај способноста да извлече екстра моќ, Парламентот, не секогаш, успеваше го оствари тоа.

10. ЕВРОПСКИОТ СОВЕТ

10.1. Поим на Европскиот совет

Европскиот совет се разликува од останатите европски институции по својата ексклузивност и моќ за решавање на специфични прашања. Советот е составен од претседателите на земјите членки и премиерите на владите и претседателот на Европската комисија. На заедничките средби помагаат министрите за надворешни работи на земјите членки и еден член на Комисијата.

Во согласност со членот 4 од ДЕУ, се одлучи сите средби на Европскиот совет да се одржуваат на редовна основа. Овој член наведува дека Европскиот совет мора да се состане најмалку два пати годишно и тоа под претседателство на шефот на државата или владата на земјата членка која претседава со Советот.

10.2. Одржување на седниците

Покрај наведените одредби во ДЕУ³⁰, Европскиот совет на заседанието во Севиља (21-22 јуни 2002 година) се договори и одлучи дека по правило ќе се состанува два пати на секои шест месеци, а во вонредни ситуации, може да одржува и вонредна средба. Состаноците на Европскиот совет, во медиумите најчесто се означени како Самити. Со одредбите на Договорот од Ница се утврди после 2003 година сите официјални состаноци на Европскиот совет да се одржуваат во Брисел.

10.3. Карактеристики

Низ годините, Европскиот совет се искачи на врвот на хиерархијата на одлучување во Унијата и сега претставува главен утврдувач на приоритетите и задачите на Европската Унија. Непосредните избори на парламентот, монетарната унија и иницијативата за европските сили за брза реакција, како одлуки беа лансирани на ниво на Европскиот совет. Големите измени на договорите, исто така се договорени на тоа ниво.

Европскиот совет ја игра улогата на конститутивен архитект, која де факто, постојано ја извршува, без изречно овластување во одредби од Договорот, како, на пример при донесувањето на Договорот за ЕУ во Мастрихт, Договорите од Амстердам и Ница. Шефовите на држави и влади, исто така, ги иницираа, ги донесоа и ги потпишаа Уставниот договор и Договорот од Лисабон.

Во овие одлуки спаѓаат и одлуките за проширување, како утврдувањето критериуми за пристапување во Копенхаген во 1993 година и изборот на кандидати во 1997 година во Луксембург и во 1999 година во Хелсинки. На Самитот во Копенхаген во 2002 година, Европскиот совет политички ги заклучи преговорите за пристапување со кандидатите за членство.

Оваа функција на конститутивен архитект настаната преку реалноста на активностите на ЕУ, со Договорот од Лисабон³¹ се утврдува и се надградува во повеќе членови.

Европскиот совет во своите заклучоци и декларации, меѓу другото, решава за теми од економската и социјалната политика, надворешната политика и надворешните односи.

³⁰ BOLTON, Rohan i EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

³¹ BOLTON, Rohan i EASTWOOD Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

За сите кризни региони во глобалната политика во последните години, на пример, Јужна Африка, распаѓањето на Советскиот Сојуз, Балканот, Блискиот Исток и Африка – шефовите на држави и влади задаваа централни насоки за европската надворешна политика. Покрај тоа, тековниот претседател на Европскиот совет стана гласноговорник и претставник на ЕУ во меѓународниот систем.

10.4. Медијска важност

Далекусежните и драматични одлуки на Европскиот совет ги впериле очите на јавноста кон неговите, состаноци, така што, овие станаа фокална точка на медиумското покривање на Европската Унија. Гостољубивоста, дури и во однос на печатот е раскошна. Моќностите за фотографирање се во изобилство и финалните прес конференции станаа детално подготвувани настани.

Другата поширока функција на Европскиот совет се состои во решавањето на проблемите, што е помалку погодно за јавно претставување.

Стилот на преговарање е подиректен отколку во Советот на министри. Обично шефовите на држави и влади на поголемите држави им даваат форма на дебатите. Меѓутоа, зависно од темата, суштинска улога играат и претседателот на Европската комисија или одделни шефови на држави и влади на помали држави. Претседателството игра централна улога, како во подготвувањето, така и во донесувањето на одлуките.

10.5. Основни функции на Европскиот совет

Европскиот совет е креатор на европската конструкција и го обезбедува и поттикнува неминовниот развој на Унијата.

Главните функции на Европскиот совет се однесуваат на:

- разрешување на прашањата кои се однесуваат на солидарноста и процесот на развојот на Заедницата;
- поттикнување за нови заеднички политики;
- воспоставување заедничка одговорност на лидерите на Европската дипломатија наспроти главните европски и светски проблеми;
- утврдување на политиката на Европската Унија во својство на највисоко тело за прашањата што не може да се решат на ниво на Корепер или на Советот на министри и
- разрешување на одредени проблеми преку неформално убедување, стимулирање на договарање.

Европскиот совет остварува исклучително силна активност во разгледување на тековните светски прашања и има за цел да говори за меѓународните прашања во еден глас.

Европскиот совет одлучува за стратешки прашања, поврзани со европските сили, вноредните ситуации и политики како елементи на проширувањето.

Заседанијата на Европскиот совет се подготвуваат од страна на Советот за општи работи и Советот за надворешни односи, кој ја координира целокупната подготовка на работа и прави нацрт дневен ред. Земјата претседавач обезбедува непреченото одржување на состаноците.

Длабоко во својата суштина, Европскиот совет е над сите слободни форуми и неформални размени на мислења помеѓу одговорните лидери на земјите членки. Советот се карактеризира со спонтаност и неформалност и претставува катализатор низ кој

непречено поминуваат договорните пакети. Во исто време, Советот по дефиниција успешно ја координира "гломазноста", која понекогаш ја парализира работата на Советот на министри.

Европскиот совет често делува како апелационо тело, тело за жалби, акумулатор на бројни апликативни содржини наменети за надминување на политички и економско важни бизниси, кои обично застануваат блокирани на министерско ниво.

Меѓутоа, треба да се забележи дека, шефовите на држави и влади не ги усвојуваат правните акти, формално задолжувајќи ги земјите членки. Нивните размислувања резултираа со издавање на публикации и декларациите, во кои се содржани насоките и општите упатства за идни акции на Заедницата. Овие декларации имаат неспорна политичка вредност, но немаат правно обврзувачка сила. Суштински тие даваат политички поттик, неопходен за заедничките политики, но потоа се изградуваат во правила на Заедницата, кои се усвојуваат во континуитет, во согласност со процедурите предвидени со Договорот.

Ситуацијата е малку поразлична во сферата на Заедничката надворешна и безбедносна политика, каде што во насока на усвојување на заеднички стратегии Европскиот совет може да одлучува за заедничка акција или заедничка позиција, која, ако не може правно, тогаш политички делува и ги обврзува земјите членки.

Прашањата што не можат да се решат на ниво на Копетер или на Советот на министри, често се разрешуваат на ова подигнато политичко ниво преку неформално убедување, стимулирање на договарање во пакет со што согласноста за едно прашање (на пример трошоците за регионален развој) се разменува со концесии за друго прашање (на пример, реформата на Заедничката земјоделска политика).

10.6. Улогата и перспективата на Европскиот совет

Во практикувањето, пречките и застоите во преговорите околу буџетот на Унијата често биле надминувани преку пакет договори, склучени на состаноци во доцните часови на ноќта.

По својата правна природа Европскиот совет речиси е уникатен орган, консумент на исклучително чувствителни теми кој вешто ги разрешува и подлабоките комплицирани состојби и ситуации во кои понекогаш или почесто се наоѓаат бројни институции, органи и поединци од земјите членки.

Да се биде успешен примач на апликации и сериозен и квалитетен помагач, и не е така лесна задача. Улогата на Европскиот совет е стабилна, проактивна и содржи длабочина со која на земјите членки им се олеснува интерогазивниот процес и надминувањето на пречките кои неминовно се појавуваат.

11. СОВЕТ НА МИНИСТРИ

11.1. Поим на Советот на министри

Советот на министри е исклучително моќна институција на Европската Унија, примарно тело за донесување одлуки. Формално Советот на Европската Унија е водечко одлучувачко тело на Европската Унија. Неговото седиште е во Брисел и самостојно или заедно со Парламентот одлучува за усвојување на законодавството на Европската Унија и ја дефинира формата на усвојувањето.

Во основа Советот има задача да воспостави потесна врска помеѓу земјите членки заради заштита и унапредување на идеалите и начелата, заедничкото наследство и економскиот и општествениот систем во целина

11.2. Функционирање на Советот

Својата функција Советот ја насочува кон развој и почитување на начелата на функционирањето на правната држава во Европа.

Структурата на Советот може да биде обврзувачка поради тоа што нема постојан состав или постојано членство. Во Договорите за заедницата³² се нагласува значењето и функцијата на еден Совет, но, всушност, станува збор за Совет составен од различни министри.

11.3. Претседателство

Претседавањето со Советот наизменично го преземаат земјите на Европската Унија, секоја со мандат од шест месеци врз принципот на ротација. Земјата претседавач со Советот е одговорна за содржината и организацијата на целокупната работа. Во својство на претседавач, земјата поднесува детален план на работата, ги дефинира заедничките приоритети и договорената агенда на Европската Унија којашто треба да се обработи, согласно утврдената динамика, во точно определен временски рок.

Исто така, земјата претседавач има полна одговорност за свикување и раководење со седниците од разни нивоа и ја има примарната одговорност за координација на надворешната политика на Европската Унија. Меѓу останатото, основна задача на Советот е негување на сите придобивки кои се остваруваат врз принципот на консензус, силен механизам во донесувањето на одлуки.

Функцијата на земјата претседавач не ѝ носи дополнителна формална моќ, но се разбира дека може да ѝ овозможи да остварува дополнително влијание, вклучувајќи го и стекнувањето на одредено ниво на престиж и углед во Унијата и во однос на земјите членки поодделно.

Меѓутоа тоа претседателство има и свои недостатоци, особено од финансиска и оперативна природа. Трошоците и времето што се дел од националните службеници за подготовка и реализација на состаноците можат да биде застрашувачки, со силен негативен ефект, особено изразени кон помалите држави.

Исто така и кризите во Европската Унија, како на пример, неуспешниот референдум во земја членка, би можеле да го девалвираат угледот на земјата домаќин без оглед на тоа дали таа сноси одговорност. Реалноста е нешто друго, па оттаму и шест месеци не се доволни за земјата претседавач да може во целост да ги постигне своите зацртани цели и предвидените обврски.

Крајот на секое претседателство се дефинира со самит на Европскиот совет каде што земјите членки се претставени на највисоко ниво и се донесуваат најзначајните политички одлуки.

11.4. Функција на Советот

Генерално, Советот се состои од министрите за надворешни работи на 27-те земји членки и на секоја седница на Советот присуствува по еден министер од секоја земја

³² BOLTON, Rohan I EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

членка, уредно овластен да настапува во име на својата влада. Дневниот ред го одредува и присуството на ресорниот министер. Така на пример, ако станува збор за прашања од доменот на надворешна политика, присуствуваат министрите за надворешни работи од земјите членки, а ако на агендата се прашања од земјоделство, тогаш учествуваат ресорните министри за земјоделство.

Советот на министри се состанува по потреба, во зависност од областа која се третира, ургентноста за решавање и одлучување. Советот во некој од различните состави се состанува на секои два дена. На пример, министрите на Советот за земјоделство, *Економскиот и финансискиот Совет-Екофин* се состануваат најмалку еднаш месечно. Другите Совети се состануваат еднаш до шест-пати годишно. Примарната задача на министрите е да се согласат околу законодавството предложено од Комисијата.

11.5. Структура на Советот

Во рамките на Советот, постојат девет различни структури со кои се покриваат сите различни области на политики, меѓу кои и индустријата, сообраќајот, животната средина, енергетиката, науката и истражувањето и др. Структура со најширок опфат е онаа за општи прашања и надворешни односи. Оваа форма ги обединува министрите за надворешни работи, кои се занимаваат со општи прашања поврзани со нови политички иницијативи и координација, прашања поврзани за надворешните политички односи или исклучиво политички чувствителни прашања.

Седниците на Советот ги подготвува Комисијата на постојани претставници (Корепер) составена од амбасадорите на земјите членки во Европската Унија³³, во што ѝ помагаат службеници од министерствата на одделните земји.

11.6. Административна функција

Администрирањето на Советот ја врши мал секретаријат на чело со Генерален секретар со седиште во Брисел. Секретаријатот има моќна улога на посредник при договарање и постигнување на компромиси помеѓу претставниците на земјите членки.

11.7. Донесување на одлуки - методи на гласање

Претседателот на Советот има одговорност за прогресот на работата на Советот. Во Договорите на заедницата понудени се три начини на гласање за носење на одлуки.

11.7.1. Просто мнозинство

За процедурални прашања се употребува просто мнозинство односно секоја земја членка има по еден глас за повеќето од работите на Заедницата.

11.7.2. Квалификувано мнозинство

Советот одлучува со квалификувано мнозинство. Овој вид на одлучување е препознатлив во случаите на усвојување на најголем дел на законодавството во врска со функционирањето на единствениот пазар и по предлозите наменети за имплементирање или објаснување на постоечките политики или законодавство. Во зависност од големината на земјата овој метод на квалификувано мнозинство има различна апликативна содржина,

³³ BOLTON, Rohan i EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

односно се случува претставниците на земјите членки да поседуваат различен број гласови. Најголемите земји како што се Германија и Велика Британија имаат по 10 гласови, помалите земји како Белгија и Португалија имаат по пет гласови, а додека најмалите земји како на пример Луксембург имаат по два гласа.³⁴

11.7.3. Тројно мнозинство

Меѓутоа, Договор од Ница од 2005 година воведува тројно мнозинство, што значи практично дека за усвојување на една одлука мора да се собере квалификувано мнозинство од гласовите кои им припаѓаат на земјите членки (најмалку 255 од 355 гласови), тие земји да претставуваат најмалку 62% од вкупното население на Европската Унија и најмалку половина од земјите членки позитивно да гласале за одлуката, независно од големината на нивната територија или население. Оваа метода на тројно мнозинство звучи како математичка формула, но во практиката се покажува како дефиниран инструмент за постигнување на висок степен на соработка и одличност, а се разбира и соодветен квалитет во донесувањето на одлуките на граѓаните на Унијата.

11.7.4. Едногласност

Едногласност е потребна кога се одлучува за политика која се смета за особено чувствителна, за конституционални прашања од типот на фискалните одлуки, како што е примерот со даночната хармонизација. Тука спаѓаат и некои уставни прашања, како на пример прием на нови земји членки и прашањата околу преземање на примарни надлежности. Едногласноста се бара и кога Советот сака да измени некој предлог на Комисијата против нејзина согласност.

Меѓутоа, сепак во Советот се настојува да се одлучува со консензус.

11.7.5. Постигнување консензус

Во делот на постигнување консензус, во основа се третира некоја спорна точка на дневниот ред на Советот, како на пример регулативата околу работа и заштитата на работа. Можеби, мнозинството на земји-членки ја подржуваат иницијативата, а неколку се против или се двоумат. Далеку, пред да се пристапи кон гласањето, ќе се направат повеќе обиди да се постигне некаков вид консензус. Ваквото преговарање или пазарење е многу интензивно на ниво на Корепер. Телефонските разговори или неформални средби го подготвуваат теренот за следниот состанок, на којшто би можело да се постигне согласност. Неформално разбирање или согласност може да се постигне и за времена средбите, ручеците, коишто се составен дел на состаноците, како на Корепер, така и на Советот.

Навидум, овие институции нудат можност за деликатно испитување на националните позиции и волјата за договарање и преговарање. Слично на тоа, добриот претседавач, може да ги користи закажаните или побарани паузи за време на седниците, кога ќе насети поволна клима за постигнување на договор. Овие паузи се исполнети со неформални разговори и размена на кратки информации помеѓу претседавачот и националните претставници или помеѓу самите претставници меѓусебно.

Важни се и блискоста и личните пријателства помеѓу националните претставници изградени со текот на времето. Конечно, приговорите на незадоволните или

³⁴ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

спротивставените земји членки може да бидат ублажени со повторни измени во текстот во текстот, со ветување за подоцнежна поддршка за некоја преферирана иницијатива или пак со можност за изземање или одложување на примената на односната политика во однос на едната или повеќето несогласни земји членки. Поентата е во тоа што, праксата ден за ден на Корепер и Советот, многу повеќе се карактеризира со потрага по консензус отколку употреба на директниот механизам на стратешко гласање.

11.7.6. Амбиент на гласање

На состаноците присуствува претставник на Комисијата, но не присуствуваат и претставници на Парламентот, печатот или јавноста. Независно од методот на гласање, состаноците на Советот сè уште се одвиваат зад затворени врати. Занемарувањето на транспарентноста или недоволното следење на ова начело, ја зголемува ефикасноста и брзината во донесувањето на одлуките. Ваквата затвореност овозможува полесно постигнување на консензус, иако тој е единственото законодавно тело во демократскиот свет кој своите одлуки ги носи зад затворени врати.

Министрите во Советот се одговорни пред своите национални парламенти, а не пред Европскиот парламент. При извршувањето на својата задача во областа на политиката на Заедницата, Советот е под исклучива јурisdикација на Европскиот суд на правда, и само судот има надлежност донесените одлуки на Советот да ги прогласи за неважечки или да го осуди Советот за своите постапки и резултати од работењето.

11.8. Задачите на Советот

Советот на министри ги извршува следните задачи:

- Советот и Европскиот парламент ја делат законодавната надлежност и одговорноста за буџетот;
- склучува меѓународни спогодби за кои преговара Комисијата;
- донесува одлуки за остварување на целите утврдени со договорот;
- донесува прописи, врши пренесување на правото за спроведување на прописи на Комисијата и
- ја усогласува економската политика на земјите членки.

11.9. Корепер

Информирањето е особено битна компонента во севкупното функционирање на Советот. Заради квалитетно информирање на министрите и навремено и квалитетно претставување, секоја земја членка има своја национална делегација, постојана мисија во Брисел, односно постојано претставништво коешто делува како еден вид на амбасада на Европската Унија. Заедно, овие 27 претставници го сочинуваат “Комитетот на постојаните претставници” познат по француската кратенка како Корепер. Предводен од националните амбасадори во Европската Унија, задачата на Кореперот е насочена кон подготовка на работата на Советот со цел да извршува задачи назначени од Советот.

Во основа Корепер е поделен на два функционални облика:

- Корепер 2, сочинет од постојаните амбасадори коишто примарно се занимаваат со крупните политички, институционални и буџетски прашања,
- Корепер 1 предводен од замениците амбасадори кои се занимаваат со останатите прашања.

Работата на Корепер е притаена и комплексна. Националните амбасадори и повисоките јавни службеници кои го подготвуваат теренот за состаноците на Советот имаат поддршка од бројни работни групи и комитети на националните делегации, коишто ги разгледуваат предлозите на Комисијата, даваат мислења за измените на предлозите, склучуваат договори на седниците на Советот. Најголемиот број на одлуки се донесуваат токму на овие седници, без директно вклучување на министрите во донесувањето на конечните одлуки.

Примерок за дневен ред на Советот

Во прилог подолу содржан приказ на Дневниот ред на министрите за надворешни работи на седница на Советот за општи прашања и надворешни односи. Посочените прашања под точка А се точки претходно усогласени на ниво на Корепер³⁵. За нив не се расправа, освен по приговор од некој министер, но случаите на такви приговори се ретки. Другите прашања се предмет на суштинска расправа, разгледување и усвојување.

Приказ на Дневен ред

ДНЕВЕН РЕД³⁶

Прелиминарен Дневен ред/Совет за општи прашања и надворешни односи (Претседателство, Данска)

Датум: 22 и 23 јули 2003 година

Време: 10.00

Состав: Секретирајат на Советот, зграда Јустус Липсус, Руеде ла Лоа 175,1048, Брисел,

- 1. Усвојување на Дневниот ред;*
- 2. Одобрување на листата на точките „А“;*
- 3. Резолуции, одлуки и мислења усвоени од Европскиот парламент за време на неговата сесија во Стразбур, 10/13 јуни 2002 година;*
- 4. Работна програма на Претседателството;*
- 5. Проширување и презентација на програмата на Претседателството;*
- 6. Активности по Европскиот совет во Севиља;*
- 7. Напредок во работата на другите состави на Советот-Надворешни односи и Европската безбедносна и одбранбена политика;*
- 8. Приоритети на ЕУ во областа на превенција на конфликт;*
- 9. Блиски исток;*
- 10. Западен Балкан;*
- 11. Кризата за храна во Западна Африка;*
- 12. Зимбабве (затворена седница);*
- 13. Авганистан (затворена седница);*
- 14. Подготовка на Светскиот самит за одржлив развој;*
- 15. Разно.*

³⁵ BOLTON, Rohan i EASTWOOD, Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

³⁶ http://ec.europa.eu/justice_home/index_de.htm.

11.10. Заклучок

Советот на министри веќе има изградено колективен идентитет преку кој силно се изразува напредокот во севкупната европска интеграција. Конечните анализи покажуваат дека интеграцијата со сите нејзини обележја, концепти и идеологии е невозможна мисија без активната улога на Советот.

12. ЕВРОПСКИОТ СУД НА ПРАВДАТА

12.1. Поим

Европскиот суд на правдата е основан е во 1952 година и заедно со Првостепениот суд, понизок трибунал создаден во 1989 година, го сочинуваат судскиот систем на Европската Унија.

Во заедницата на држави, заедничките правила усвоени од законодавните тела, може да бидат толкувани и применувани различно од земја во земја, доколку се контролирани само од националните судови. Затоа, основната задача, која му е доделена на Европскиот суд на правдата и на Првостепениот суд - Судот од прва инстанца е да обезбедат ист начин на толкување и примена на Договорот, на правните акти и одлуките донесени од страна на Советот и на Парламентот или од страна на Комисијата, т.е да обезбедат "униформно" почитување на правото на Заедницата (чл. 220 до чл. 245 ДЕЗ).

Во пракса, Европскиот суд на правда има улога на арбитер во спорови помеѓу институции на Европската Унија и помеѓу институции на земјите членки. Европскиот суд на правда обезбедува институциите на Европската Унија да не ги надминат овластувањата што им се дадени со Договорите.

Европскиот суд на правда обезбедува и почитување на Договорите на Европската Унија на национално ниво, а согласно одредбите на Договорот од Маастрихт, може да изрекува и казни за фирмите или земјите членки што го прекршиле правото на Унијата.

12.2. Европскиот суд на правда низ времето

Во 60-тите години времето окарактеризирано како период на стагнација или Евросклероза, Судот одигра витална улога, туркајќи го процесот на интеграција во моментот кога политичката интеграција изгледаше парализирана заради употребата на националното вето.

Една серија на негови одлуки во раните 60-ти години ја проширија надлежноста на Судот и му дадоа вистинска суштина на правниот систем на Унијата.

На пример две пресудни одлуки ги развија суштинските правила врз кои се потпира правниот поредок на Европската Унија.

Во случајот *Van Gend en Loos* од 1963 година, Судот ја воспостави доктрината на директен ефект којашто граѓаните на ЕУ ги овласти со законско право да очекуваат од нивните влади да ги почитуваат нивните европски обврски.

Во 1964 година *случајот Costa v. ENEL*,³⁷ судот ја утврди супрематијата на правото на Заедницата во однос на националните права, што значи дека кога домашното право на

³⁷ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

некоја земја членка е во спротивност со некоја обврска кон ЕУ, ќе се примени европското право.

Авторите коишто се инспирирани од неофункционалистите, честопати го користат овој пример за да го побијат тврдењето на интерговерналистите дека, единствено националните интереси на државите, го диктираат темпото на интеграција. Но, моќта на Судот е ограничена. Судот, пред сè, зависи од земјите членки во коишто се спроведуваат неговите одлуки. Претставата за тоа дека инклинира кон подржување на интеграционистичките цели ги наведе земјите членки да му дадат сосема ограничена улога во столбовите на правда и надворешна политика.

Прашањето околу прецизното одредување на улогата на Европскиот суд на правдата во креирањето на политиката на ЕУ и начинот на нејзиното остварување, и понатаму е предмет на спорење.

12.3. Принципи

12.3.1. Принцип на претходно одлучување

На тој начин правото на Заедниците е квалитативно различно од меѓународното право заради можноста поединците автоматски да бараат заштита од негово кршење пред домашните судови. Овој протекционистички процес се одвива преку системот на **претходно одлучување** од судот којшто на националните судови им овозможува од Европскиот суд на правда да бараат став во однос на европските аспекти на случаите поднесени до нив.

Последното одлучување влијаеше врз обликувањето на најразлични национални политики, како што е правото да се рекламира вршењето на абортуси или одредувањето на старосната граница за пензионирање. Таквото одлучување, исто така, придонесе кон тврдењето дека Судот, на тој начин, во суштина, станал независен учесник во креирањето на политиката на ЕУ.

12.3.2. Принципи на взаемно признавање

Но, сепак, клучниот придонес на судот во етаблирањето на директниот ефект и супрематичноста на правото на Заедниците во однос на националните права се состоеше во создавањето на еден битен инструмент којшто другите институции понатаму можеа да го искористат во процесот на европската интеграција.

На пример, во одлуката во случајот *Cassis De Dijon* од 1979 година, Судот го воспостави принципот на **взаемно признавање**, производот направен или легално продаден во една земја членка, во случајот, францускиот ликер не може да биде забранет за продажба, или препродажба во друга земја членка, во случајот, Германија.

Овој принцип е темелен за Единствениот европски пазар на Унијата поради утврдувањето на можноста на пазарот да опстојат различни национални стандарди за производите сè до моментот додека неразумно не ја попречуваат трговијата. Но, целосниот ефект на одлуката во тој случај се виде во оној момент, кога Комисијата го искористила принципот утврден со неа како поткрепа на нејзиниот предлог од 1985 година за стартување на единствениот пазар³⁸.

³⁸ BOLTON, Rohan i EASTWOOD Joanne: *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.

13. ЕВРОПСКИОТ СУД – СУД ОД ПРВА ИНСТАНЦА

13.1. Судии

Европскиот суд од прва инстанца е составен од 27 судии, именувани врз основа на взаемен договор на земјите членки. Пред Договорот од Ница не постоеше изречно правило дека мора да има по еден судија од секоја земја членка, но еден од амандманите на Договорот за ЕЗ воведен со Договорот од Ница, изречно го предвидува тоа.

Во Договорите се вели дека судиите мора да бидат од редот на лица со несомнена независност и со квалификации потребни за да бидат именувани на највисока правосудна судска во нивните земји или кои се правни советници со признаен авторитет. Последната одредба дозволува именување за судии и правници од редот на науката, дури и ако овие не се квалификувани да бидат правници во нивните земји.

Судиите се именуваат за период од шест години и се подобни за повторен избор и тоа често се случува и нема услов за пензионирање. Земјите членки не можат да отповикаат судија за време на неговиот мандат, но може судијата да се отстрани од функцијата ако според едногласното мислење на другите судии и Генерални правобранители повеќе не ги исполнува условите за вршење на обврските што ги бара функцијата судија на европскиот суд. До сега, оваа постапка никогаш не била активирана.

13.2. Претседател на судот

Претседателот на Судот е избран со тајно гласање од неговите колеги судии за мандат од три години со можност за повторен избор. Во организациската структура, судот е поделен на Одделенија и Претседателот на секое одделение се именува на една година.

13.3. Новини со Договорот од Ница: судење во совет и пленум

Пред Договорот од Ница, пленарниот состав на Судот се состоеше од најмалку девет судии, иако, особено позначајни случаи решаваа сите, тогаш петнаесет судии. Судот, исто така, решаваше и во совети од три до пет судии.

Судот можеше да го пренесе решавањето на случајот на совет кога тежината или значењето на случајот или ако околностите во случајот не биле такви за да бараат за него да решава Судот во пленарен состав.

Но, тужбите беа разгледувани на пленарни ако страна или внатрешна страна во постапката, или како поднесувач на писмено мислење во постапка за претходно одлучување. Договорот од Ница го реформираше овој систем со тоа што судењето во совети го предвиде како правило, а судењето во пленум како исклучок.

Покрај советите од три до пет судии постои и одредба којашто предвидува судење од Голем совет во состав од најмалку единаесет судии. Со него претседава Претседателот на Судот, а судот суди во Голем состав на барање од земја членка или институција на заедницата, **парнична страна во спорот**. Судот нормално ќе решава во пленум само во специфични случаи предвидени со Статутот на судот, на пример, за отстранување на судија заради лошо и несовесно вршење на работата. Но, советот ќе биде во можност да проследи случајот од исклучително значење на судскиот пленум.

13.4. Заедништво и транспарентност на судот

Во практиката, судот се одликува со исклучително големо чувство на заедништво и солидарност помеѓу судиите и генералните правобранители и независно од можното

влијание кај нив на различните традиции на правниот систем од којшто доаѓаат, досега, никогаш не биле обвинети за фаворизирање на некоја национална страна. Спротивно на тоа, Судот е третиран за една од најевропски ориентираните институции во Заедниците. Најзначајната заштита што ја уживаат судиите против националните притисоци е фактот дека секогаш постои само една пресуда на Судот без објавување на одвоени мислења од судиите. Уште повеќе бидејќи судиите се заколнуваат дека ќе ја чуваат во тајност расправата околу донесувањето на пресудата, никогаш не се знае како гласале одделните судии по неа.

13.5. Генерални правобранители

Покрај судиите, постојат и осум Генерални правобранители. Помеѓу нив се вклучени по еден од секоја од поголемите земји. Генералните правобранители имаат ист статус како и судиите, важат истите одредби околу нивното именување, квалификации, мандат или отповикување, имаат иста плата и се рангираат во привилегиите според сениоритетот во службата исто како и судиите. Еден од Генералните правобранители е именуван како Прв генерален правобранител, прв меѓу еднаквите.

Должност на Генералниот правобранител е со целосна независност и објективност, со цел да му помогне на Судот на правдата, на јавна расправа да му поднесува аргументирани мислења околу случаите решавани од Судот. Кога некој нов случај ќе дојде до Судот, Првиот генерален правобранител му го доделува случајот на еден од генералните правобранители. Генералниот правобранител кому му е распореден случајот, заедно со неговиот правник-секретар ги проучува релевантните прашања и го презема сето правно истражување што го смета за потребно.

Откако страните ги завршиле своите пленирања пред судот, генералниот правобранител го изнесува своето мислење. Ова мислење не е обврзувачко за Судот, но истото е разгледувано со голема внимателност од страна на судиите пред донесувањето на одлуката. Мислењето на Генералниот правобранител се објавува во службен весник заедно со пресудата на Судот.

13.6. Право на жалба

Една од карактеристиките на Судот што некогаш била критикувана е тоа што не постои можност за жалба против неговите пресуди. Во такви услови, улогата на Генералниот правобранител е уште позначајна. Неговото мислење би можело да се смета како некој вид на првостепена пресуда што е предмет на моментална и еднонасочна жалба. Таа е жалба од посебна природа, бидејќи страните не можат да се изјаснат околу мислењето пред донесувањето на пресудата од Судот.

13.7. Надлежност

Надлежноста на Европскиот суд на правдата и Судот од прва инстанца-Првостепениот суд е важен елемент во извршувањето на судската функција. Во вој случај, кога станува збор за двата суда може да се именуваат како "**Европски суд**".

Критериуми за одредување на надлежноста на судот

Договорите на Судот му даваат само ограничена надлежност. Најосновното разликување е она помеѓу:

- пресудувањето и
- давањето мислења или советодавното одлучување.

Последното се јавува многу поретко и се случува во ситуации кога, на пример, Советот, Комисијата или земја членка бара мислење околу тоа дали некоја меѓународна спогодба што сака да се склучи од Заедницата со некоја трета земја е во согласност со Договорот за ЕЗ. Иако советодавни, овие мислења имаат правни последици; ако, во последниот случај, мислењето е негативно, спогодбата ќе може да стапи на сила само после соодветна измена на Договорот за ЕЗ со којшто договорот би се прилагодил со неа.

13.8. Пресуди

Што се однесува до пресудите, постои основна разлика помеѓу случајот кога тужбите се поднесени:

- директно до Европскиот суд – директни тужби,
- пред некој национален суд, којшто се обраќа до Европскиот суд со барање за претходно одлучување.

Овој начин на разликување е многу важен бидејќи, ако тужбата е поднесена пред Европскиот суд, истата ќе заврши пред овој суд. Пресудата на Судот ќе претставува конечно решение за спорот помеѓу страните и ќе додели соодветно задоволување за нив и таа не е предмет на жалба.

Ако, од друга страна, тужбата била поднесена до национален суд, по неа и ќе се пресуди од националниот суд. Претходната одлука на Европскиот суд ќе биде проследена до националниот суд и овој, понатаму, ќе пресуди во случајот. Тука, иако обврзувачка и без можност за жалба, одлуката на Европскиот суд е само решение околу некое апстрактно правно прашање и Европскиот суд не го решава самиот случај. Националниот суд решава околу релевантните факти и потоа, врз фактичката состојба, го применува правото, вклучително и релевантните одредби на правото на ЕЗ како што биле толкувани во претходната одлука на Европскиот суд. Националниот суд, исто така, самостојно го одредува и начинот на задоволување на оштетената страна во спорот.

13.9. Однос – правото на Заедниците и националните права

Национално право и независно од ограничената улога на Судот во таа смисла, неговите претходни одлуки се од огромно значење бидејќи се однесуваат на односот помеѓу правото на Заедниците и националните права.

Правото на ЕЗ, би било, навистина ефективно единствено доколу навлезе во националните правни системи и доколку им доделува права и им наметнува обврски директно на граѓаните. Токму преку овластувањето за претходно одлучување Европскиот суд ги изградил доктрините за директен ефект и супрематија на правото на Заедниците врз националните права.

Европскиот суд ќе донесе претходна одлука само кога истото ќе биде побарано од националниот суд што сметал дека некое прашање околу правото на Заедниците е битно за неговата одлука во конкретниот случај. Секој суд или трибунал може да поднесе барање за претходно одлучување. Европскиот суд, националниот суд или трибунал по чиишто пресуди веќе нема можност за обраќање на повисока инстанца, ќе мора да го стори тоа.

13.10. Претходно одлучување пред Европскиот суд (по барање на национален суд)

Прашањата коишто ќе можат да бидат поднесени на претходно одлучување пред Европскиот суд се од три вида и тоа:

1. Толкување на некоја одредба на правото на ЕЗ;
2. Правно дејство на таквата одредба во националниот правен систем што теоретски претставува прашање за толкување и
3. Во случај на мерка донесена од самата ЕЗ, валидноста на таа мерка.

*Слика: Главни основи за надлежност на Европскиот суд според Договорот за ЕЗ
Претходно одлучување по барање на национален суд*



13.11. Тужби

13.11.1. Директни тужби

Директните тужби може да се поделат на две категории:

1. Тужби во врска со коишто судот е надлежен по линија на спогодба помеѓу страните во спорот со која страните му дале таква надлежност и
2. Тужби по коишто судот е надлежен да постапува според самото право.

Директните тужби кај коишто надлежноста на Судот не зависи од согласноста на страните можат да бидат групирани според тоа дали тужената страна е ЕЗ или некоја друга земја членка. Погolem број на различните тужби можат да бидат поднесени против ЕЗ.

Директни тужби се:

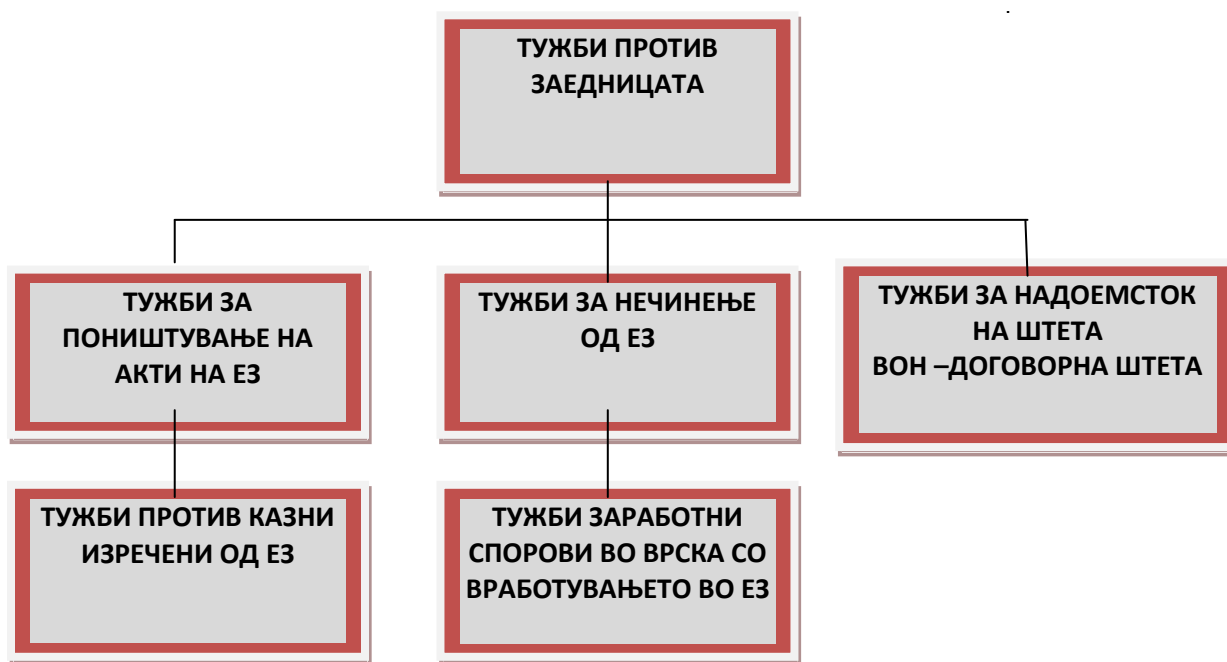
1. **Тужбите за судска проценка на актите;**
Овие тужби можат да бидат поднесени за поништување на мерка на ЕЗ, или за принудување на некоја институција на ЕЗ, од страна на земја членка, друга институција на Заедницата или во специјални случаи, од приватни лица.
2. **Тужбите за надомест на штета или вон-договорна штета;**
Овие тужби се покренуваат против Заедницата, од страна на земја членка или од приватно лице. Тужителот мора да докаже дека претрпел штета од некое чинење или нечинење на Заедницата.
3. **Тужбите против казни одредени според регулативите на ЕЗ (ако е предвидено со односната регулатива);**
4. **Тужби во работни спорови помеѓу Заедницата и нејзините вработени;**
5. **Тужбите против земја членка се нарекуваат - тужби за извршување;**

Овие тужби може да се поднесуваат против земја членка којашто наводно сторила повреда на правото на ЕЗ. Како тужител може да се јави Комисијата или некоја друга земја членка.

Во практиката, скоро секогаш тужител е Комисијата. Постои претходна постапка во која Комисијата дава сопствено мислење по објаснувањето на сопствената позиција од обвинетата земја членка, ако земјата членка одбие да го почитува таквото мислење, Комисијата (или некоја друга земја членка) ќе може да ја поднесе тужбата пред Европскиот суд.

Слика: Главни основи за надлежност на Европскиот суд според Договорот за ЕЗ

Директни тужби против ЕЗ



По тужбите против Заедницата од приватните лица или компании одлучува судот од прва инстанца.

Сите други случаи се во надлежност на Европскиот суд

Особено, Европскиот суд постапува по тужби поднесени од или против земја членка и тужби на институциите на ЕЗ. Судот исто така постапува и по сите случаи за поднесени на претходно одлучување од национален суд и по случаите за советодавни мислења или одлуки.

Договорот од Ница ја отвора можноста на Судот од прва инстанца да му се даде надлежност да постапува по барања од националните судови за претходно одлучување согласно членот 234 на Договорот за ЕЗ и членот 150 Евроатом во специфични подрачја што ќе бидат одредени со Статутот на Судот. До сега, меѓутоа, Статутот не предвидел такво нешто.

Ако истото прашање е покренато во два случаи, еден пред Судот од прва инстанца и еден пред Европскиот суд, Судот од прва инстанца би можел да ја одложи постапката до

моментот до кога Европскиот суд не пресудил во сопствениот случај. Но, ако Европскиот суд решил да ја одложи постапката во истиот случај, Судот од прва инстанца ќе продолжи со постапката кај себе.

13.12. Право на жалба против одлуките на судот од прва инстанца

Постои право на жалба на одлуките на Судот од прва инстанца до Европскиот суд на правдата, но, само за прашања околу правото.

Основите за жалба се:

- ненадлежност на судот;
- повреда на постапката што мора негативно да се одразила по интересите на жалителот и
- некоја друга повреда на правото на Заедниците.

Жалба може да поднесе страната во спорот или вмешаната страна, освен кај работните спорови поврзани со работен однос во Заедницата. Но, секоја земја членка или институција на Заедницата може да поднесе жалба независно од тоа дали била страна или вмешана страна во спорот.

Вмешаните страни различни од институциите на Заедницата или земја членка имаат право на жалба само ако се директно засегнати со одлуката на Судот од прва инстанца.

Ако Судот од прва инстанца поништил некое правило на Заедницата, поништувањето не стапува на сила до моментот додека не истекол рокот за поднесување жалба; ако е поднесена жалба, поништувањето нема дејство доколку и од моментот кога жалбата е одбиена.

Ако Европскиот суд на правдата прифатил да решава по жалбата, тој ја укинува одлуката на Судот од прва инстанца. Во тој случај, може самиот конечно да одлучи по жалбата или, пак, случајот да го врати на конечно решавање назад до Судот од прва инстанца.

Ако Судот од прва инстанца добие надлежност да донесува претходни одлуки на барање од националните судови, тогаш, неговите одлуки ќе бидат предмет на проценка од страна на Европскиот суд во случај кога постои сериозен ризик за нарушување на единството и конзистентноста на правото на ЕЗ.

14. ЕВРОПСКИ СУД НА РЕВИЗОРИ

14.1. Поим, структура и функционирање

Европскиот суд на ревизори е формиран со вториот Договор за буџет -Договорот за измена на одделни финансиски регулативи од 1975 година како орган за надворешна контрола на финансиите и буџетот на Заедницата.

Бројот на членовите на Судот на ревизори е идентичен со бројот на земјите членки на Заедницата. Тие се именуваат едногласно, од страна на Советот, а по консултација со Европскиот парламент. Договорот од Амстердам го промени називот и капацитетот на одредбите кои се однесуваат на Судот на ревизори, од финансиски одредби во институционални одредби (чл. 246 до чл. 248 ДЕЗ), со што го зголеми и потврди неговото значење. Декларацијата во прилог на Договорот за Европската Унија ги повика другите

институции на Заедницата, вклучувајќи го и Судот на ревизори, да ги земат предвид сите расположиви средства и начини за да ја зголемат ефикасноста на неговата работа.

Зголеменото значење на Судот на ревизори сведочи за волјата на европските институции, особено на Европскиот парламент и владите на земјите членки, да ја зголемат и подобрат финансиската контрола. Ова е резултат на зголемениот буџет на Заедницата, што пак, е директен резултат на развитокот на различните заеднички политики.

14.2. Основни функции на судот

Судот на ревизори врши ревизија на сметките за сите административни трошоци и приходи на Заедницата и на сите тела формирани од страна на Заедницата, како што се Европскиот центар за стручна обука и Европската фондација за подобрување на живеењето и условите за работа. Овој суд потврдува дека приходите се остварени, и трошоците се претставени на праведен и регуларен начин, и прави преглед на финансиското работење со буџетот на Заедницата, особено од страна на Комисијата.

Судот на ревизори може, на барање од која било европска институција, да спроведе следење на специфични финансиски прашања, и да даде мислење за истите.

Покрај ова, Судот може да врши финансиска ревизија на приложени податоци, и ако е неопходно, истата да ја спроведе на лице место во институциите на Заедницата или во земјите членки, за активности преземени од нивна страна во име на Унијата, како што се:

- собирањето на царинските такси и
- управувањето со средствата од Европскиот фонд за насочување и гаранции во земјоделството.

Специјалните и специфичните извештаи на Судот на ревизори, претставуваат признат и значаен придонес кон парламентарните дебати, кои се однесуваат на повластувањата дадени на Комисијата, во извршувањето на нејзината буџетска функција.

ОПШТО ЗА ИЗВОРИТЕ

15. ВИДОВИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Гледано од историска и временска перспектива, очигледно е дека равојот на Европската заедница и нејзиниот интегративен процес нераскинливо е поврзан со правниот систем, изворите и видовите на правото. Оттука, серијата основачки Договори претставуваат креатори на системот со кој се дефинира суштината на правото во целина. Во основа, валидноста на правниот систем зависи од Договорите, а валидноста на Договорите зависи од меѓународното право.

Правото на Заедницата е потсистем на меѓународното право. Сепак, ако група на земји членки склучат Договори за уредување на односите во одредена област, меѓународното право во својата правна рамка им дозволува да создадат нов правен систем којшто е самодоволен и издвоен од меѓународното право.

Во праксата, вообичаените правила на меѓународното право не мораат секогаш да се применуваат во рамките на тој систем, па оттука следува дека Договорите на Заедницата и не мора секогаш да се толкуваат на начин на кој се толкуваат вообичаените меѓународни договори.

И покрај фактот дека Договорите на Зедницата според меѓународното право претставуваат договори, сепак тие имаат специфичен карактер. Оттука следува дека тоа се договори со кои се создава нова меѓународна организација од супранационален вид. По својата правна природа, Договорите создаваат нов правен систем. Поради оваа причина, договорите може да се сметаат за некој вид устав, иако овој термин не треба да го доведе до прашање нивниот статус на меѓународни договори. При анализата на правото на Зедницата според неговите извори, најзначајно е да се направи разграничување помеѓу формално создадено право и правото што не е формално создадено во некоја формална процедура.

15.1. Формално/неформално право

Формално создаденото право е креирано од некој орган на власта а формално не-создаденото право е она право коешто не е создадено на овој начин.

Формално создаденото право на Заедницата може да биде утврдено од институција на Заедницата или од земјите членки. Помеѓу актите на институциите на заедницата и актите на земјите членки постои разграничување. Во овој контекст, значајно е да се потенцира дека Советот како најзначајна институција на Заедницата е составен од претставници на земјите членки, па така неговите акти се акти на Заедницата а не акти на на земјите членки

15.2. Неформално создаденото право

Неформално создаденото право на Зедницата се состои од таканаречените „Ошти правни принципи - Common law“ на Заедницата, утврдени од страна на Европскиот суд. Овие принципи претставуваат значаен правен извор на Заедницата и играат значајна улога во нејзиниот правен систем. Меѓународните договори коишто се склучени со земји што не се членки на заедницата претставуваат уште еден дополнителен извор на правото на Заедницата. По правило, меѓународните договори може да бидат склучени само од име Заедницата, од Заедницата во содејство со земјите членки, а во одредени случаи само од земјите членки. Овие договори се акти на земјите членки, или акти на Зедницата па поради нивната специфична природа, препорачливо е да се разгледуваат одделно.

Со оглед на горенаведеното, можно е да се воспостават четири главни групи на извори на право на Заедницата:

- акти на земјите членки;
- акти на Заедницата;
- општи принципи на правото на Заедницата и
- меѓународни договори склучени со земји кои не се членки на Заедницата

Особено е важно да се апострофира дека не е едноставно со прецизност да се дефинира од каде почнува и каде завршува еден правен систем. Како и многу други правни системи и Правниот систем на Зедницата има нејасни толкувања и контраверзи кои го следат развојот на заедницата.

15.3. Правниот систем и правните правила

Правно правило е она правило што има правно дејство коешто доведува до промена на правната позиција на некое лице. Дефиницијата е едноставна, но честопати и тешко да се примени во практиката. Во контекст на Заедницата, постои една цела серија

на инструменти, како на пример резолуции, записници, заеднички декларации, меѓуинституционални договори, правила на однесување и препораки кои се наоѓаат на работ на нејзиниот правен систем и често преминуваат од едната на другата страна на системот. Длабоко во својата суштина правното дејство не е конечна карактеристика на правото. Така еден правен инструмент може да произведува само некое правно дејство, но не и целосно. На пример, одреден инструмент можеби немал самостојно правно дејство, но сепак можел да влијае врз толкувањето на друг инструмент и со тоа да произведува индиректни правни последици. Оттука и фразата "меко право" (soft law) понекогаш се користи за да ги означат инструментите со сомнително, или со непотполно правно дејство.

15.4. Извори на правото на заедниците

15.4.1. Примарно и секундарно право

Правото на заедниците кое често е поимувано како право на ЕЗ или комунитарно право се состои од правила што се резултат на делување на земјите членки, институциите и телата на ЕЗ.

Изворите на правото на Заедниците можат да се поделат на:

- *примарно и*
- *секундарно или изведено право.*

Примарното право го сочинуваат Договорите за основање на Европската економска заедница, Европската заедница за јаглен и челик, Европската заедница за атомска енергија, вклучувајќи ги и подоцнежните договори што ги дополнуваат (Единствениот европски акт, Договорот од Мастрихт (Договор за ЕУ), Договорот од Амстердам, Договорот од Ница, Договорот од Лисабон и Уставот на Европската Унија).

Секундарното право се состои од меѓународни и автономни акти на институциите и телата на заедниците, дополнети со општите принципи признаени во правниот поредок на ЕЗ. Во корпусот на ова право влегуваат сие прописи што се носат врз основа на примарното право или пак материјали што се однесуваат на судски одлуки

Дискусијата околу изворите на правото на Заедниците се темели на оваа разлика, почнувајќи од рангот на различните типови на одредби.

Практиката на Судот на правдата и Судот од прва инстанца е посебен извор на правото на Заедницата и има важна улога во структурата на правниот поредок на ЕЗ, независно од тоа што задачите на двата суда се формално ограничени во толкувањето и примената на другите правни извори.

15.5. Хиерархија на правните извори

Што се однесува до приматот на правото на Заедниците, односот помеѓу неговите правни извори не е изречно утврден во Договорите. Дури ни во одредбите на Уставот на Унијата не се дефинира хиерархијата, односно редоследот на изворите на правото на ЕУ. Па, сепак, авторите на Договорите, отсекогаш, претпоставувале постоење на хиерархија на нормите. Ова произлегува од членот 230 од Договорот за ЕЗ, според кој меѓу другото, е можно да се поднесе тужба пред Судот од прва инстанца за поништување на актите на институциите на заедницата, врз основа на повреда на одредбите од договорот и правното правило поврзано со неговата примена. Со оглед на тоа, судската контрола на валидноста

на актите се манифестира врз испитувањето на согласноста на оспорениот акт со повисоките правно рангирани правила.

15.6. Улогата на Примарното право

На врвот на хиерархијата се наоѓаат одредбите на *"Примарното право на Заедницата"*, вклучувајќи ги и општите правни принципи чие што почитување го обезбедува Судот на правдата согласно членот 220 од Договорот за ЕЗ. Со оглед на тоа што институциите и телата на ЕЗ мора да делуваат во рамките на овластувањата што им се доверени со Договорите на заедниците и *"Секундарното"* или *"Изведено"* право на *Заедниците кое е подредено на примарните норми*.

Општите принципи на правото имаат улога при толкувањето и примената на одредбите на Договорите и на другите правила на правото на ЕЗ. Со општите правни принципи од уставна природа мора да биде усогласено секундарното право на ЕЗ, за разлика од административните правни принципи имаат дополнителна природа и се применуваат при извршувањето на правото на ЕЗ.

15.7. Улогата на Секундарното право

Во областа на секундарното право на заедниците, местото на одредена мерка во правниот поредок, не се одредува според нејзината форма, туку, според нејзината природа. Во таа смисла, законските мерки имаат предност пред имплементирачките одредби, независно од тоа што двете мерки би можеле да појават во форма на еден од инструментите наведени во членот 249 на договорот на ЕЗ.

Во основа, меѓународното право има посебен приоритет во правниот поредок на Заедниците. Некои од принципите на меѓународното право утврдени со Договорите или по сила на меѓународното и обичајно право, имаат предност во однос на општите принципи на правото на Заедниците.

Правната сила на договорите склучени од Заедниците е надредена над онаа на "изведените" акти и не постои претпоставен хиерархиски однос помеѓу различните форми на акти кои што ги усвојуваат институциите.

15.7.1. Однос помеѓу еднакви одредби

Настрана од тоа што се однесува до односот помеѓу еднаквите одредби на правото на Заедниците, важи принципот според којшто поновата одредба (*Lex posterior*) има предност врз постарата, а посебната одредба (*lex specialis*) врз поопштата одредба.

15.8. Национално право

Во секоја земја членка, правото на заедниците се применува заедно со применливите правила на националното право. Практично, врз таа базична аксиома, примената на правото на заедниците се потпира врз националното законодавство и толкувањето и примената на правото на Заедницата во националната судска практика. Какви такви, овие национални извори на правото, не претставуваат извори на правото на Заедниците, иако влијаат врз признавањето на општите национални принципи на правото на ЕЗ.

Во некои случаи, Судот на правдата и Судот од прва инстанца мора да го применат националното право. Тоа се случува, на пример во спорови изнесени пред судот на Заедниците врз основа на арбитражна клаузула (член 238 на Договорот за ЕЗ, во врска со договор уреден со правото на некоја земја членка.

Во отсуство на изречно обраќање кон национално право, примената на правото на Заедниците би можело да побара неопходно повикување на правата на земјите членки, само во случај кога судовите на Заедниците, во правото на заедниците или во општите правни принципи со независно толкување не можеле да се изнајдат критериуми за утврдување на конкретната одредба.

16. ПРИМАРНИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕУ

16.1. Статус на примарното право на заедниците

16.1.1. Поим и карактеристики

Примарното право на заедниците е составено од одредбите усвоени непосредно од земјите членки во својство на конститутивна власт, што на прв поглед се однесува на Договорите на Заедниците и договорите со кои истите се менуваат или дополнуваат. Заедно со општите принципи на правото, овие договорни одредби ги сочинуваат *"Уставните"* одредби на правото на ЕЗ. Тоа е така бидејќи истите служат како правна основа за делување во име на Заедниците и несомнено имаат предност врз правото на земјите членки. Кога таквите одредби го задоволуваат текстот за директно дејство формулиран од Судот на правдата, може да им доделуваат права на поединците во текот на постапката.

16.2. Усвојување и измени (амандмани)

Примарното право на Заедниците се создава со заедничка согласност помеѓу земјите членки и може да биде изменето и дополнето само во соодветно пропишана процедура. Измената на Договорите се врши во согласност со процедурата за измена наведена во членот 48 на Договорот за ЕЗ и со некои други поедноставени процедури кои што во секој случај се условени со одобрение од земјите членки и во согласност со нивните уставни традиции и постапувања.

Истовремено, одредбите на актите за пристапување во членство во ЕУ и прилагодувањето на секундарното законодавство приложено кон тие акти или произлезено од нив, претставуваат одредби на примарното право. Ако не е поинаку предвидено, актите на ЕЗ може да бидат изменети или отповикани исклучиво и само според постапка пропишана за измена на оригиналните договори.

Во некои случаи, правилото на примарното право самото предвидува можности за измена и дополнување од страна на институциите на заедниците, со нивна самостојна одлука. Но, во отсуство на изречно овластување во таа смисла, одредбите на секундарното законодавство не може да отстапуваат од одредбите на примарното право.

16.2.1. Оценка на валидноста на примарното право од судовите

Судот на правдата нема надлежност да пресудува за валидноста на примарното право на Заедниците. Судот единствено може да донесува претходни одлуки околу толкувањето на Договорите и нема надлежност да ја оценува нивната легалност. Тоа значи дека одредбите што се интегрален дел на Актите за пристапување во членство во ЕУ, исто така, не може да бидат предмет на оценка на нивната валидност од Судот на правдата.

16.3. Преглед на примарното право на заедниците

16.3.1. Договори на Заедниците

Примарното право на Заедниците пред сè е сочинето од договорите на Заедниците (Договорот за ЕЗ и Договорот за Евроатом, а пред 23 јули 2002 година и од Договорот за ЕЗЈЧ). Во принцип, широкиот предмет на договорот за ЕЗ, исто така го опфаќа и секторот за атомска енергија, Договорот за ЕЗ го уредува односот на тој договор со Договорот за Евроатом. Членот 305 од Договорот за ЕЗ предвидува дека неговите одредби за Европската заедница нема да ги дерогираат оние на Договорот за Евроатом. Во врска со Секторот за атомска енергија, тоа значи дека Договорот за ЕЗ нема да се применува таму, каде што договорот за Евроатом содржи дерогирачка одредба. На тој начин, правото на ЕЗ делува како *Lex generalis*,³⁹ надополнувајќи го, онаму каде што е потребно, *lex specialis* правото на Заедницата за атомска енергија.

16.3.2. Договори за измена на Договорите на Заедниците

Во суштина покрај Основачките договори и нивните дополнувања кои го сочинуваат примарното право, постојата некои нивни делови не се дел на правото на ЕЗ (имено, одредбите содржани во Деловите V и VI на Договорот за ЕУ се однесуваат на другите два столба на ЕУ).

16.4. Протоколи

Примарното право, исто така, ги вклучува и протоколите присоединети кон Договорите со взаемна согласност на земјите членки коишто со нив сочинуваат интегрална целина (членот 311 на Договорот за ЕЗ, членот 207 на Договорот Евроатом). Врз таа основа статутите на Европската инвестициона банка и Европската централна банка, што се содржани во протоколи, имаат ист правен статус како и Договорот за ЕЗ. Кога некоја земја членка добива специјална позиција којашто отстапува од одредбите на Договорот, таа редовно е формулирана во протокол.

16.5. Договори за пристапување

Примарното право на Заедниците ги опфаќа и сите одредби што биле договорени помеѓу земјите членки и земјата којашто и пристапува на Заедницата во врска со условите на пристапувањето и соодветните прилагодувања на Договорите како резултат на тоа (Договорот за пристапување, Актот на пристапување и одредбите што се интегрален дел со нив).

16.6. Декларации

При потпишувањето на секој од Договорите на Заедниците и Договорите за нивна измена, земјите членки на меѓувладина конференција, усвојуваат декларации или ги примаат на знаење едностраните декларации (изјави на земјите членки) коишто се присоединети кон завршниот акт на конференцијата. За разлика од протоколите, таквите декларации не се обврзувачки. Декларациите што се потпишани од сите земји членки,

³⁹ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

сепак, би можеле да бидат земени во предвид од Судот на правдата во случај на толкувањето на одредбите на Договорите.

16.7. Конститутивни акти

Некои акти што ги усвојува Советот согласно Договорите на Заедниците би можеле да се сметаат како примарно право на ЕЗ затоа што нивното стапување на сила зависи од претходното уовојување од страна на земјите членки а во согласност со предвидените уставни процедури. Во моментот, оваа категорија на акти се состои од:

- *Одлуката* од 20. септември 1996 година и приложениот Акт кој е усвоен согласно членот 190 (4) на Договорот за ЕЗ, во врска со директните избори за Европскиот парламент и
- *Одлуки за сопствените приходи на Заедницата*⁴⁰, усвоени согласно член 269, став 2 на тој Договор.

Иако не може да бидат предмет на оценка на валидност од страна на Судот на правдата, сепак судот не се воздржува од подредување на нивните одредби на општите принципи утврдени со Договорите.

16.8. Основачки договори

Основачките договори може да се дефинираат како Договори со кои се основани двете Заедници, Договорите на ЕЗ и Евроатом, заедно со подоцнежните договори кои претставуваат соодветни измени и дополнувања.

Основните договори кои што влегуваат во оваа категорија се следните:

1. Договорот за Европската заедница за јаглен и челик – ЕЗЈЧ, вон сила од 2002 година;
2. Договорот за ЕЗ;
3. Договорот за Евроатом;
4. Конвенцијата за некои институции заеднички за Европските заедници, отповикана - нема важност;
5. Договорот за одвојување на институциите, Конвенцијата за основање на единствен Совет и единствена Комисија на Европските заедници, во голем дел-отповикани;
6. Првиот договор за буџетот;
7. Првиот договор за пристапување (Данска, Ирска и Обединетото кралство);
8. Вториот договор за буџетот;
9. Вториот договор за пристапување (Грција);
10. Третиот договор за пристапување (Шпанија, Португалија);
11. Единствениот европски акт;
12. Договорот за Европската Унија -Договорот од Мастрихт;
13. Четвртиот договор за пристапување (Австрија, Финска и Шведска);
14. Договорот од Амстердам;
15. Договорот од Ница;

⁴⁰ DE BURCA, Graiaonne, "The Constitutional challenge of new goveranace in the European Union", *European Law Review*, V.28, N.6, Deecember 2003, p 814-839,

16. Петтиот договор за пристапување, најновите десет членки од 2004 година;

17. Договорот за Уставот на Европа.

Во својство на одредени дополнителни инструменти како прилог на многу Договори, Анексите и Протоколите се интегрален дел на Договорот на којшто се однесуваат.

16.9. Измена и дополнување на Договорите

Во изминатиот период измените на горенаведените Договори⁴¹ беше уредена со одредбите содржани во секој од таквите Договори.

Но, со одредбите од членот 48 на Договорот за Европската Унија оваа материја е поинаку уредена. Според оваа одредба, иницијативата за измена може да дојде од земја членка или од Комисијата. Во секој случај, предлогот за измена се доставува до Советот којшто задолжително мора да одлучи дали да свика конференција на националните влади.

Пред да одлучи за тоа Советот мора да го консултира Парламентот или одредена земја членка ако од неа самата доаѓа иницијативата. Конференцијата се свикнува од Претседателот на Советот и мора да делува врз принципот на заемна согласност на сите земји членки. Ако на конференцијата се договараат дополнувања, одосно амандмани, тие потоа мора да се процесуираат преку ратификација кај земјите членки согласно нивните уставни процедури.

Таквата постапка којашто во суштина содржи изразен однос кон националниот суверенитет во однос на многу други мултилатерални договори, во голема мерка ги следи правилата на меѓународното право, коешто инаку е применливо за сè што не е утврдено со одредбите на Договорите. Единствен исклучок претставува барањето во врска со измена на Договорот. Во овој случај се налага итна консултација со Европскиот парламент и, ако е потребно, со Комисијата. Но, бидејќи ниту едно од овие тела нема право да ја сфати одлуката во постапката за измена, тоа и не е некое отежнително ограничување.

Како и да е, се поставува прашањето дали Договорите би можеле да бидат валидно изменети и ако не е задоволена гореопишаната постапка?

Повеќето правници кои го апсловирале ова прашање го заземаат ставот дека Договорите може да бидат изменети само во постапката утврдена со нив и во таа смисла околу тоа постои и став на Европскиот суд. Но, Европскиот суд, како и повеќето автори, го разгледуваат прашањето само однатре во рамките на системот на правото на ЕЗ.

Логично се наметнува прашањето *дали е тоа прашање што треба да биде решено од системот на ЕУ, или, пак, е прашање што треба да биде уредено со меѓународното право.*

Во основа, сосема е јасно дека валидноста на Договорите на Заедниците, како и целиот правен систем на ЕУ зависи од меѓународното право.

16.9.1. Каква е позицијата според меѓународното право?

Иако, членот 48 на Договорот за ЕУ на земјите членки им наметнува обврска да го консултираат Европскиот парламент и Комисијата, како обврска којашто може да произведе правни последици во рамките на системот на ЕЗ, сепак овој член на земјите

⁴¹ DE BURCA, Graiaonne: "The Constitutional challenge of new governance in the European Union", *European Law Review*, V.28, N.6, December 2003, p 814-839.

членки не им ја одзема способноста да склучат нов договор за измена на основачките договори.

Склучувањето на таков нов договор би можело да претставува повреда на правото на ЕЗ, како што е утврдено со постојните Договори. Но тоа, новиот договор не го прави да биде невалиден.

Според тоа, позицијата на меѓународното право е дека во тој случај би постоело судир помеѓу два договори, еден постар договор, којшто упатува дека не би можел да биде изменет и еден подоцнежен договор, којшто независно од последното, го изменува претходниот. Решението за тој судир би морало да се најде во членот 30(3) на *Виенската конвенција за договорно право од 1969 година*. Одредбите од Конвенцијата се децидни во ставот дека кога страните на постариот договор се страни и на подоцнежниот договор (а овој не предвидува дека е условен со претходниот договор), постариот договор се применува само во мерка во којашто неговите одредби се во согласност со одредбите на подоцнежниот договор.

16.9.2. Посебен облик на постапка за измена на Договорите-пристапувањето кон Унијата на нови земји членки

Измената на одредбите на односниот договор претставува посебна категорија на уредување. Овој облик се применува во процесот на *пристапувањето кон Унијата на нови земји членки*.⁴² Секоја европска земја би можела да поднесе барање за членство, под услов да ги почитува принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и темелни слободи и владеењето на правото. Барањето се поднесува од земјата членка до Советот кој мора едногласно да одлучува, откако претходно ја консултирал Комисијата и по добиена согласност од Европскиот парламент заснована на апсолутно мнозинство од членовите.

Условите за пристапување и соодветните прилагодувања кон Договорите за Заедниците се утврдуваат во посебен договор помеѓу земјата апликант и постојните земји членки. Овој договор мора да биде ратификуван од договорните страни согласно нивните уставни процедури. Кога ќе ѝ се придружи на Заедницата/Унијата, новата земја членка безусловно мора да го прифати целокупното постоечко право на Заедниците – *Acquis Communautaire*.

Во Договорите нема одредба за отстранување на земја од членство, но, амандманите внесени со Договорот од Амстердам, подоцна модифицирани со Договорот од Ница предвидуваат дека правата на земјата членка од Договорите може да ѝ бидат суспендирани, ако сериозно и постојано ги повредува принципите на слобода, демократија, почитување на правата и темелните слободи на човекот и владеењето на правото.

⁴² MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

17. СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ НА ПРАВОТО НА ЕЗ - ПРАВО СОЗДАВАНО ОД ЗАЕДНИЦИТЕ

17.1. Основни акти на Заедниците

17.1.1. Акти на институциите

Членот 249 на Договорот за ЕЗ (поранешен 189 и членот 161 на Договорот за Евроатом), набројува пет вида на акти што може да бидат усвоени заеднички од Европскиот парламент и Советот, што пак, одвоено од Советот или Комисијата. Тие се:

- регулативите;
- директивите;
- одлуките и
- препораките.

Членот 161 на Договорот за Евроатом исто така ги набројува истите инструменти. Од дефинициите дадени во односните членови јасно произлегува дека овие немаат еднакво правно дејство. Дали одреден акт е регулатива или одлука зависи од неговата цел и содржина, а не е од официјалното име што му го дала институцијата што го донела актот. Горенаведените инструменти не се и единствените акти преку кои институциите може да предизвикаат правни последици.

Договорот за Уставот на ЕУ дефинира нова листа на правни инструменти којашто овозможува да се прави разлика помеѓу инструментите не само врз основа на нивното правно дејство, туку и врз основа на тоа дали односниот инструмент претставува законски или имплементирачки акт.

17.2. Регуллативи: дефиниција и карактеристики

Регулативата има општа примена и целосно обврзувачка и директно применлива во земјите членки (член 249 (2) на Договорот за ЕЗ).

Општа примена

Фактот што регулативата има општа примена значи дека таа е "*применлива врз објективно утврдени ситуации и предизвикува правни последици по категориите на лица третирано на еден општ и апстрактен "начин"*". Полето на примена на регулативата не е поединечно скроена за поединци или специфични ситуации.

Обврзувачка во целина

Регулативата е обврзувачка во целина, што значи дека, за разлика од директивата, има намена односната ситуација да ја подведе под правила што се сеопфатни и каде што е потребно, доволно прецизни.

Директна применливост

Регулативите се директно применливи во сите земји членки. Одредена регулатива автоматски станува дел на највисоките одредби по ранг на правниот поредок на односната земја членка без потреба да биде транспонирана во него на каков било начин. Всушност, формалното инкорпорирање на одредбите на регулативата во националниот правен поредок се смета за забрането, по основ на тоа што на тој начин би се довеле во прашање "правната природа на применливите одредби и датумот на нивното стапување на сила".

Сепак, директната применливост на регулативите не го попречува овластувањето на земјите членки да донесуваат неопходни мерки за нејзиното спроведување.

Напротив, земјите членки се должни да преземаат такви мерки.

Табела 1: Поважни секундарни извори на правото на Заедниците, со измените во Уставниот договор

ЕЗ -постоен режим	Измените со Уставниот договор кои Реформираниот Уставен договор не ги задржува
Регулативи	Законски акти
Директиви	Европски закони
Одлуки	Европски рамковни закони
Препораки и мислења	Имплементирачки акти
Други акти	Европска регулатива
Одлуки Sui generis	Европска одлука
Резолуции	
Декларации	
Институционални спогодби	
Упатства	
Акти на други тела	

Регулативите се наоѓаат на врвот, поради тоа што имаат широка примена, за сите се обврзувачки и содржат првила коишто се директно применливи.

17.3. Директиви –дефиниција и карактеристики

Директивата е обврзувачка во однос на резултатот што се сака да се постигне со неа, за секоја земја членка кон којашто е упатена, но на националните власти им го достава изборот и формата и методот преку кои ќе го сторат тоа (член 249) на Договорот за ЕЗ. Според тоа тоа, директивите се соодветно средство за воведување на правила на Заедниците кои што бараат измена или отстранување на постојните национални правила пред примената на новите правила. Директивата може биде упатена и само кон една земја членка.

Имплементирање

За разлика од регулативите, директивите не се директно применливи во домашните поредоци на земјите членки. Тие го добиваат целосниот правен статус само откако ќе бидат имплементирани, уредно спроведени во националното право.

17.4. Одлуки- Дефиниција и карактеристики

Одлуката е целосно обврзувачка во однос на оние кон коишто е упатена (член 249) на Договорот за ЕЗ.

Поединечен предмет

Одлуката секогаш ќе биде упатена кон конкретни лица, така што, спротивно на регулативата, претставува поединечна мерка. Тоа значи дека одлуката е нормативен инструмент погоден за извршните акти на институциите. Во таа смисла, кога го надгледува почитувањето на правилата за конкуренција, Комисијата упатува одлуки до односните претпријатија, односно компании во земјата членка.

Одлуката може подеднакво да се однесува на поединци или земји членки.
Одлуката упатена до сите земји членки редовно ќе претставува законски акт.

17.5. Препораки и мислења

Согласно ставот 5, на член 249 од Договорот за ЕЗ, препораките и мислењата немаат обврзувачка сила. Ова важеше и за мислењата на Договорот за ЕЗЈЧ чен 14 (4) но не и за препораките на Договорот за ЕЗЈЧ. Тие беа обврзувачки, слично на директивите, но можеа да бидат упатени и кон поединци. Некои одредби на Договорите⁴³, ги ограничуваат институциите на носење препораки. Судот за правда утврди дека препораките на ЕЗ се мерки коишто дури и во однос на лицата кон кои се упатени, немаат намена да произведат обврзувачко дејство, а по правило се усвојувани од институциите на Заедницата кога овие немаат овластувања според Договорот да усвојат обврзувачки мерки, или, кога ќе сметаат дека не е соодветно да усвојат пообврзувачки правила. Препораките не создаваат права врз коишто поединците би можеле да се потпрат пред националниот суд.

17.5.1. Одредено правно дејство

Сепак, не би можело да се смета дека препораките немаат никаков правен ефект. Судот на правда забележа дека националните судови се должни препораките да га земаат предвид при одлучувањето по спорови поднесени до нив, особено, кога овие фрлаат светло врз толкувањето на националните мерки усвоени заради нивното спроведување, или, кога биле создадени со намена да ги надополнат обврзувачките одредби на Заедниците. Кога се можни повеќе различни толкувања на националните одредби или одредбите на Заедниците, се чини дека обврската за соработка во добра верба (од членот 10 на Договорот за ЕЗ), од националните судови, бара да го применат она толкување што најдобро одговара на намерата утврдена со препораката.

17.5.2. Тешкотии

Првата потешкотија кај таквиот пристап се состои во тоа што *формалното именување на актот - ознаката што актот ја добил од неговиот создавач, не секогаш е соодветно на неговата содржина*. Еден акт може да е именуван како регулатива, а суштински да ги има сите карактеристики на одлука, или, пак, актот би можел да е именуван како директива, а да остава многу мал простор за избор на формата и методите за нејзина примена.

Соочен со оваа ситуација, Европскиот суд понекогаш ја отфрла оваа поделба и се задржува на содржината на актот. Сè уште не е јасно до каде ќе оди Судот во овој процес на преименување на актите. До сега ова го има направено само кога одлучувал дали на одредено лице ќе му дозволи да биде страна во судската постапката.

Втората потешкотија кај таквиот пристап, пак, се состои во тоа што, во практиката, разликата помеѓу различните видови на акти не е толку голема како што би можело да се претпостави врз основа на одредбите на Договорите на Заедниците. Особено, во многу случаи, пресудите на Европскиот суд имале ефект на надградување или зајакнување на директивите, што придонело до тоа да станат многу поблиски до

⁴³ CRAIG, Paul i DE BURCA, Graiaonne; *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

регулативите. Дури и ако не бидат имплементирани од земјите членки на коишто се однесуваат, тие можат директно да создаваат права за граѓаните, **што би можеле да бидат повикувано против јавните власти.**

18. ДРУГИ АКТИ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

18.1. Други инструменти

Листата на инструменти во членот 249 од Договорот на ЕЗ не ги спречува институциите да произведат правни последици и преку други инструменти. Некои одредби од Договорот посочуваат кон некој специфичен инструмент или, пак на поопшт начин даваат овластување за донесување на одредби, мерки, правила или аранжмани. Институциите често прибегнуваат кон донесување на одлуки (но, не одлуки во строга смисла, туку честопати, познати и како *Одлуки Sui generis*).⁴⁴

Резолуции, декларации, заклучоци и слични инструменти се наменети да имаат правно дејство. Во таа смисла, Комисијата сè повеќе се користи со т.н. обраќања.

Упатства (*Gundlines*) и кодекс на однесување (*Code of conduct*), во кои го изложува начинот на кој ќе ги употребува своите овластувања да одлучува во одредени сектори. Таквите акти произведуваат правно дејство само кога, кај поединците ќе создадат легитимни очекувања (правни очекувања, со поткрепа врз односниот акт, што понатаму создава право на обештетување).

Ова, исто така, се применува и кај односите помеѓу институциите и земјите членки.

Во некои случаи, институцијата не е овластена да донесува акти што создаваат правни обврски. Кога, пак, институцијата носи акти со правно дејство, Судот на правдата може актот да го прогласи за неважечки. Правното дејство на актот мора прецизно да се утврди со оглед на неговата содржина.

18.2. Одлуки *Sui generis*

Во принцип кога институцијата употребува одлука има намера да усвои обврзувачки акт. Советот често употребува инструменти стилизирани на тој начин кога усвојува законски акт. Врз основа на одредба на Договорот, таков вид е членот членот 308 на Договорот за ЕЗ којшто за Советот не предвидува донесување на некој специфичен инструмент.

Во принцип, Заедниците ги одобруваат меѓународните договори со трети страни и со таква одлука. Конечно, институциите усвојуваат различни одлуки во врска со нивната внатрешна организација или кога донесуваат статuti на други тела во ЕЗ/ЕУ.

18.3. Необврзувачки акти

Како што е спомнато погоре, институциите имаат можност да усвојуваат и препораки, мислења и други инструменти, кога ќе посакаат да донесат правно необврзувачки акт. Во многу случаи таквите акти се објавуваат во *Службен весник на ЕУ*. Новите земји членки се обврзуваат да ги почитуваат принципите и начелата што произлегуваат од таквите декларации, резолуции или упатства и да донесуваат *"Мерки неопходни за нивната имплементација"*.

⁴⁴ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Europan Study Services, Brussles, 2004.

18.4. Резолуции

Резолуцијата, воопштено содржи изјава за намера во врска со некоја програма за спроведување на политика што сака да оствари одредена институција.

Како и да е, дури и не-обврзувачките акти би можеле да имаат некакво правно дејство. Ако ништо друго, тие можат да бидат корисни при толкувањето на одредбите на Договорите и на обврзувачките акти на правото на ЕЗ, иако не може да ги менуваат таквите одредби или акти. Така, Судот на правдата се повикувал врз резолуциите на Советот кога требал да го утврди предметот во односното подрачје на политиката пренесена врз Заедницата со Договорот за ЕЗ. Токму од тие причини, кога ќе посакаат да избегнат донесување на резолуција којашто би имала дејство врз начинот на којшто ќе се толкува поделба на овластувањата помеѓу Заедницата и земјите членки, членовите на Советот ќе го донесат односниот акт во форма на *"резолуција на Советот и на претставниците на владите на земјите членки кои се состануваат во рамките на Советот"*.

18.5. Едностранни декларации-изјави

Необврзувачките акти мора да се разликуваат од декларациите-изјавите, содржани во записниците од состаноците на институциите или на земјите членки во врска со усвојување на акти на Заедниците.

Едностраната декларација на земја членка не може да биде поткрепа при толкувањето на акт по основ на тврдењето дека објективната содржина на правилата утврдена од заедничките институции не може да биде модификувана со резерви или приговори направени од земјите членки за време на нивното формулирање".

Декларацијата направена од земја членка или одредена институција не може да има влијание врз објективната содржина на акт на заедницата. Таква декларација ќе може да биде употребена дури во толкувањето на таквиот акт, но само тогаш кога на неа упатува самиот акт. Од друга страна, Судот на правдата може да се повика на некоја заедничка декларација како на *"потврда"* за толкувањето што треба да го даде за односниот акт на Заедницата.

18.6. Институционални спогодби

Во суштина станува збор за Спогодби помеѓу институциите. Некои одредби на Договорот за ЕЗ ги овластуваат институциите да ги уредуваат меѓусебните односи по пат на заедничка согласност или спогодба. Таков пример се Европскиот парламент, Советот и Комисијата кои интензивно склучуваат меѓусебни спогодби, на почетокот со цел, главно да го подобрат протоколот на информациите до Парламентот и да го зголемат неговото учество во процесот на носење на одлучување во ЕЗ. Во меѓувреме, спогодби се склучуваат и за други работи, вклучувајќи институционални или оперативни области.

Уставот на ЕУ воведува изречна правна основа за можноста Европскиот парламент, Советот и Комисијата да склучуваат меѓуинституционални спогодби со можна правно обврзувачка сила.

18.7. Правна сила

Институциите можат да пристапат кон склучување на меѓу институционална спогодба за да го упростат спроведувањето на процедурите утврдени со Договорите,⁴⁵ без суштински да ги менуваат таквите постапки или да го изменат балансот помеѓу институциите. Таму каде што договорот изречно не предвидува склучување спогодба, правната сила на спогодбата ќе зависи од тоа дали институциите истата ја предвиделе како правно обврзувачка.

Индикација за правната сила може да биде и насловот на спогодбата утврден од институциите.

Декларацијата, *Modus vivendi*, кодекс на однесување или спогодба **што е построго во потесна смисла**. Институциите можеле да имаат намера едноставно да ги координираат своите позиции како прв чекор кон усвојување на подоцнежен обврзувачки акт.

18.8. Акти на другите тела на Заедниците

Според членот 110(1) на Договорот за ЕЗ, Европската централна банка може да донесува регулативи, одлуки, да дава препораки или мислења. Членот 110 (2) ги дефинира тие инструменти со истите термини како и членот 249 на Договорот за ЕЗ кога Уставот ќе стапи на сила, овие инструменти ќе бидат Европски регулативи, Европски одлуки, препораки и мислења. Според тоа, со исклучок на директивите, Европската централна банка и усвојува истите инструменти како и Советот, Комисијата и Парламентот - заедно со Советот. Покрај одлуките", членот 12.1 на Статутот на Европската централна банка наведува и "*Упатства*" и "*Инструкции до националните централни банки*", што може да ги донесува Европската централна банка коишто исто така, можат да содржат обврзувачки правила.

ДОГОВОРОТ ЗА УСТАВОТ НА ЕУ

19. ЗАКОНСКИ И ИМПЛЕМЕНТИРАЧКИ АКТИ

19.1. Разликување помеѓу правните инструменти

Под сегашниот систем на правни инструменти, регулативите и директивите можат да се употребуваат за основните акти кои се темелат на одредба на Договорите и за актите кои што ги имплементираат таквите основни акти или некои други имплементирачки акти. *Со цел да се подобри транспарентноста, подолго време се предлагаше апострофирање на суштинската разлика помеѓу законските и имплементирачките акти да биде изразена и на формален начин преку утврдување на различни правни инструменти.*

Во врска со ова, Европскиот парламент предложи заедно со Советот да бидат овластени да донесуваат законски акти, а Комисијата да усвојува и имплементира мерки. Уставот на ЕУ се огласи на повикот за еден транспарентен систем на правни акти со внатрешна хиерархија, како дел од општото реформирање на распределбата на имплементирачките овластувања во корист на Комисијата и Советот. За таа цел, Уставот

⁴⁵ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

на ЕУ⁴⁶ предвидува еден ограничен список на инструменти што можат да ги користат институциите и телата на Унијата при донесувањето на законски и други акти. Кога Уставот на ЕУ ги препишува одредбите на постојните Договори за ЕЗ и ЕУ, во принцип, тој врши само замена на постоечките инструменти со компатабилен инструмент.

19.2. Законски акти

Уставот на ЕУ дефинира два инструменти за делување на законски начин во име на Унијата.

1. *Уставот предвидува "Европски закон"*⁴⁷ којшто е "Законски акт со општа примена" како "задолжителен во целина и непосредно применлив во сите земји членки (член 1-33(1), подстав 2). Тоа значи дека европските закони би одговарале на тоа што денес се регулативите.
2. *Уставот предвидува и "Европски рамковен закон", дефиниран како "законски акт, задолжителен за земјата членка кон која е упатен во однос на резултатот што треба да се постигне" и којшто "на националните власти ќе го препушта изборот на формата и методите (за остварување на очекуваниот резултат)"* (член 1-33(1), подстав 3).

Европските рамковни закони се пандан на денешните директиви. Надвор од тоа, препораките и мислењата ќе продолжат да постојат како и до сега (член 1-33(1), подстав б).

19.3. Заедничката надворешна и безбедносна политика

Што се однесува до Заедничката надворешна и безбедносна политика, тука се применуваат поинакви правила. На тоа поле, Уставот на ЕУ не дозволува усвојување на законодавни акти и на институциите им го даде на располагање инструментот "Европска одлука".

19.4. Незаконски акти

Кога институциите не преземаат законски, туку имплементирачки мерки, тие може да се служат со инструментот на Европска регулатива или Европска одлука. *Европска регулатива е акт со општа примена за имплементирање на законските акти, други имплементирачки акти и некои специфични одредби на Уставот.*

Кога ќе биде донесена од Комисијата според "делегарано овластување од законодавецот заради дополнување или изменување на некој законски акт, таа би се нарекувала "Делегирана Европска регулатива" (член 1-36).

Кога Европската регулатива ќе имплементира други правно обврзувачки акти, ќе биде наречена "Имплементирачка регулатива" (член 1-37(4)). Европска регулатива би имала правни ефекти слични на ефектите на постоечката регулатива ("*Задолжителна во целина и директно применлива во земјите членки*"), или, пак, ефекти слични на ефектите на постоечките директиви ("*Задолжителни во однос на резултатот што треба да се постигне за земјата членка кон која е упатена*", но оставајќи на "националните власти

⁴⁶ EUROPEAN UNION: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty of establishing the European Community*, OJ 325, 24.12.2002, Luxembourg:EUR-OP, 2003.

⁴⁷ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

изборот на формата и методите" за остварување на таквиот резултат) (член И-33(1), подстав 4).

Европската одлука е акт "Задолжителен во целина". Кога одлука точно ќе ги одреди лицата на кои се однесува, таа ќе биде задолжителна само нив (член 1-33(1), подстав 5).

Тоа значи дека актите кои сега се усвојуваат во форма на одлуки, во иднина, ќе може да се појават во форма на Европски одлуки. За разлика од постоечките одлуки Европските одлуки не мора задолжително да се однесуваат на одредено лице. Кога со Европската одлука ќе се имплементира друг правно обврзувачки акт, таа ќе се нарекува "Имплементирачка одлука" (член 37(4)).

19.5. Имплементирачки акти

Што се однесува на имплементирачките акти, институциите ја имаат истата должност да го одберат видот на актот во согласност со принципот на пропорционалност, освен кога Уставот точно не го одредил видот на актот што треба да се усвои. На пример, Уставот предвидува актот во полето на Заедничката надворешна и безбедносна политика да има облик на Европска одлука.

20. АКТИ НА УНИЈАТА РАЗЛИЧНИ ОД АКТИТЕ НА ЕЗ И АКТИ ВО ВТОРИОТ И ТРЕТИОТ СТОЛБ

20.1. Општо за актите на Унијата различни од актите на Заедниците

20.1.1. Акти различни од актите на Заедниците

Инструментите на Европска интеграција не секогаш ја имаат формата на акти на институциите или телата предвидени со Договорите на заедницата. Често, земјите членки прибегнуваат кон употреба на методи за координација на нивната активност.

Во врска со тоа, министрите или претставниците на националните влади склучуваат договори што се протегаат од декларации до меѓународни конвенции и кои понекогаш се склучуваат кога земјите се среќаваат во Советот. Такви договори, исто така, се склучуваат и помеѓу претседателите или министрите на земјите членки, при нивните средби во Европскиот совет или на друго место. Поради тоа што овие акти се темелат врз Договорите на Заедниците, одредбите што се однесуваат на процесот на одлучување во Заедницата, не се применуваат во однос на нив.

Советот, исто така, донесува и акти врз основа на Договорот за Европската Унија што не преставуваат право на ЕЗ, туку произлегуваат од одредбите на:

- делот 5, Заедничка надворешна и безбедносна политика, ЗНБП и
- делот 6, Полициска и судска соработка во кривичните работи, ПССК на тој Договор.

20.1.2. Правото на Унијата

Уставот на ЕУ предвидуваше укинување на поделбата помеѓу актите на Заедниците и актите што не потпаѓаат под оваа категорија. Иако Реформираниот Уставен

договор⁴⁸ задржува значаен дел од одредбите на поранешниот Уставен договор, измените кои овој нов Договор се предвидени во доменот на ЗНБП.

20.1.3. Уставна напомена

Врз основа на Уставот, на сите полиња на политиките на ЕУ, Унијата донесува акти на "Правото на Унијата". Овие акти ја имаат истата правна сила како и актите на правото на Заедниците.

Што се однесува до ЗНБП и ПССК, Унијата донесува инструменти кои по ништо не се разликуваат од оние што се донесуваат во другите сфери на делување. Ова важи и за меѓународните договори склучени во полето на ЗНБП и ПССК. Уставот веќе не предвидува склучување на конвенции помеѓу земјите членки како начин на вршење на законодавна активност. Тоа не ја исклучува можноста земјите членки да продолжат меѓусебно да клучуваат конвенции, или, при нивните средби во Советот", да донесуваат одлуки, кои се тесно поврзани со активностите на Унијата, но, коишто не се засновани врз Уставот.

20.1.4. Примерот на Шенген земјите

Во областите во кои не учествуваат сите земји членки можат да бидат донесувани акти кои не се применуваат и не се задолжителни за тие земји членки. Во таа смисла, на пример, следејќи ја интеграцијата во рамките на ЕУ, т.н. *Шенген-Aquis-mo* е применливо во сите земји членки, со исклучок на Ирска и Обединетото Кралство (Шенгенското Aquis се градеше врз основа на Меѓународен договор склучен од заинтересираните земји членки во 1989 година, а беше вграден во првиот столб со Договорот од Амстердам од 1999 година).

20.2. Меѓународното право

Актите склучени помеѓу земјите членки по основ што не е содржан во Договорите за Заедниците, независно дали се донесувани од Советот, по својата природа, претставуваат меѓународно право. Нивното правно дејство ќе зависи од волјата на нивните создавачи, од содржината и од формата на секој акт. Типичен пример за ова е членот 122 (3) на Договорот за Европската Заедница (*Економски и монетарни одредби од Договорот, што не се применуваат со дерогација врз земјите членки*) и членот 44(2) на Договорот за ЕУ (усвоените акти и одлуки усвоени во рамките на т.н. *"зајакната соработка"*⁴⁹ помеѓу земјите членки ќе бидат обврзувачки само за земјите членки што учествуваат во таа соработка и оттуму ќе имаат директен ефект само во тие земји).

Кога земјите членки ги задолжуваат институциите на Заедницата при имплементирањето на аранжаманите утврдени со заедничката спогодба, актите кои ќе ги донесат институциите на Заедницата во врска со таквите аранжмани ќе бидат предмет на надзорна надежност на Судот на заедниците. Тоа е последица на фактот што, во принцип, Судот може да го подведе под судска преценка секој акт на институциите

⁴⁸ EUROPEAN UNION: *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty of establishing the European Community*, OJ 325, 24.12.2002, Luxemburg:EUR-OP, 2003.

⁴⁹ CRAIG, Paul i DE BURCA Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

наменет да произведува *правно'дејство*⁵⁰, независно од тоа дали актот е донесен од некоја институција врз основа на одредбите на Договорот.

Актите на земјите членки што немаат допирна точка со правото на Заедниците се оценувани според меѓународното право.

20.3. Конвенции склучувани помеѓу земјите членки

По прашањата во надлежност на земјите членки, конвенциите може да ја остваруваат својата власт индивидуално или колективно. При тоа може меѓусебно да склучуваат и меѓународни конвенции. Конвенциите склучувани помеѓу земјите членки може да бидат објавени во Службениот весник на ЕУ.

20.3.1. Толкување на конвенциите

Членот 293 на Договорот за ЕЗ утврдува бројни цели коишто земјите членки би можеле да ги остваруваат по пат на заедничка спогодба. Конвенции склучени на овој начин не се акти на институциите, туку спогодби уредени со меѓународното право, врз коишто не се применува членот 234 на Договорот за ЕЗ (постапката на претходно одлучување на Европскиот Суд).

Сепак, земјите членки може да се согласат, преку конвенција или протокол, Судот на правдата да има надлежност околу толкувањето на одредбите на конвенцијата каков што е, на пример, случајот со Бриселската Конвенција за надлежност и извршување на пресуди во граѓански и трговски работи, од 1968 година), склучена врз основа на членот 293 на Договорот за ЕЗ.

Иако, не се дел од правото на Заедниците, конвенциите опфатени со членот 293 на Договорот за ЕЗ и оние што се "*нераскинливо поврзани со остварувањето на целите на Договорот за ЕЗ*", како и *протоколите за толкување на оние конвенции од 'Судот на правдата, потпишани од постојните земји членки на Заедницата*, се дел на *Aquis Communautaire*. Новите земји членки, со актот на пристапување се обврзуваат да пристапат кон тие конвенции и да стапат во преговори со другите земјите членки околу евентуалните неопходни измени на нив.

20.4. Конвенции од областа на Полициската и судска соработка во кривичните работи (ПССК)

Земјите членки, исто така, меѓу себе склучуваат конвенции што имаат мала или никаква врска со правото на Заедниците. Кога овие договори се однесуваат на "*функционирањето на Унијата или се поврзани со нејзините цели*", новите земји членки се обврзуваат да пристапат кон нив.

Со внесувањето на членот 35 во Договорот за ЕУ, Договорот од Амстердам ги потврди спогодбено утврдените правила постепено развивани во однос на конвенциите од областа на Правдата и внатрешните работи, за коишто, пак, согласно поранешниот член КЗ (2)(ц) на Договорот за ЕУ, *Советот му довери надлежност на Судот да ги толкува одредбите од таквите конвенции и да одлучува за сите спорови во врска со нивната примена*.

⁵⁰ MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

Конвенциите од областа ка Правдата и внатрешните работи се уредени со меѓународното право. Секоја мерка на примена на тие конвенции, усвоена од Советот или од други тела, во принцип, не претставува акт на правото на ЕЗ.

20.4.1. Уставот на ЕУ

Уставот на ЕУ не ги споменува конвенциите помеѓу земјите членки како инструмент на спроведување на политиките на Унијата. Последното, нема да спречи постоечките конвенции да останат на сила, вклучувајќи го и пренесувањето на надлежноста околу нивното толкување врз Европскиот суд на правдата.

20.5. Акти на Унијата во Вториот и Третиот столб

Табела 2: Поважни акти на Унијата во Вториот и Третиот столб, со измените во Уставниот договор

ЗНБП постоен режим	Измени со Уставниот договор	ПССК постоен режим	Измени со Уставниот договор
Заеднички стратегии		Заеднички позиции	Законски акти:
Заеднички позиции		Рамковни одлуки	Европски закони
Здружени акции	Европски одлуки	Одлуки	Европски рамковни закони
Декларации			Имплементирачки акти
			Европска регулатива
			Европска одлука

20.5.1. Акти на Европскиот совет и на Советот во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Полициската и судска соработка во кривичните работи

20.5.1.1. Видови инструменти

Во областите што спаѓаат во Заедничката надворешна и безбедносна политика - ЗНБП, Договорот за ЕУ, Глава V или Полициската и судска соработка во кривичните работи - ПССК, Договорот за ЕУ, Глава VI или Правда и внатрешни работи, Европскиот совет и Советот на министри, може да донесуваат акти со различна правна сила. Тие, најчесто, усвојуваат декларации или позиции коишто претежно содржат политички ставови или изјави за одредени намери. На пример за тоа се "принципите", "генералните насоки (упатства)" и "заедничките стратегии" утврдени од Европскиот совет во контекст на ЗНБП, (членови 13(1) и (2) Договорот за ЕУ).

Од друга страна, некои резолуции или препораки на Советот, содржат детални аранжмани.

Договорот за ЕУ, исто така, упатува на специфични инструменти за делување на Советот во контекст на ЗНБП (заеднички акции, заеднички позиции) и ПССК (заеднички

позиции, рамковни акции, одлуки коишто земјите членки, покрај конвенциите во ПССК и договорите на Советот склучени на меѓународно ниво, може меѓусебно да ги склучуваат). Со исклучок на конвенциите и договорите на Советот, овие инструменти не се предмет на никаква посебна процедура на прифаќање или ратификација од земјите членки. Сите заедно претставуваат инструменти на меѓународното право, што во принцип, мораат да бидат применувани од земјите членки од моментот на нивното стапување на сила. Секогаш кога Советот донесува таков еден акт тој може, едногласно, да одлучи истиот да биде објавен во Службениот весник на ЕУ. Инструментите на ПССК, пак, мора да бидат објавени во Службениот весник.

20.5.1.2. Заедничка позиција (*Common position*)

Заедничките позиции го дефинираат пристапот на Унијата кон одредено прашање согласно (член 15 и 34(2)(а) на Договорот за ЕУ). Во однос на ЗНБП⁵¹, се вели дека одноското прашање е од географска или тематска природа и во однос таквите прашања Договорот за ЕУ, од земјите членки бара, при делувањето во меѓународните организации или на меѓународните конвенции, да обезбедат нивните национални политики да се усогласат со заедничките позиции.

20.5.1.3. Здружена акција (*Joint action*)

Како дел од ЗНБП, Здружената акција се однесува на ситуации кај коишто се бара оперативна акција на Унијата. Тие ги обврзуваат земјите членки во однос на ставовите што ги усвоиле во однос на нивното делување (член 14(3) на Договорот за ЕУ). Дури и кога се променети околностите што влијаат врз предметот на заедничката акција, таа ќе остане непроменета сè додека Советот не одлучил да ги замени принципите и целите содржани во неа (член 14(2) на Договорот за ЕУ).

20.5.1.4. Рамковна одлука (*Framework decision*)

Рамковната одлука е инструмент на Полициската и судска соработка во кривичните работи ПССК наменет за усогласување на законите и прописите на земјите членки во оваа област (член 34 (2)(б) на Договорот за ЕУ). *Рамковните одлуки се обврзувачки за земјите членки во однос на резултатот што треба да се постигне, но им оставаат на националните власт да ја одберат формата и методите за остварување на таквиот резултат.* Членот 34 (2)(б) на Договорот за ЕУ, понатаму, предвидува дека рамковните одлуки немаат т.н. директно правно дејство (во поредоците на земјите членки; директен ефект).

20.5.1.5. Одлука

Што се однесува до ПССК, Договорот за ЕУ го овластува Советот да усвојува Одлуки за секаква намена согласно Делот VI на Договорот, со исклучок на усогласувањето на законите и прописите на земјите членки (член 34 на Договорот за ЕУ). Овие одлуки се обврзувачки, но, не произведуваат директен ефект (истиот член). Договорот за ЕУ упатува и на мерки усвојувани од Советот (со квалификувано

⁵¹ CRAIG Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

мнозинство на гласови, распределени согласно членот 205(2) од Договорот за ЕУ) заради имплементација на одлуките на ПССК.

Мерките усвојувани заради примена на конвенциите на ПССК се донесуваат со двотретинско мнозинство од вкупниот број на договорни страни.

20.5.1.6. Правно дејство

Новиот член 34(2)(б) и (ц) на *Договорот за ЕУ изјавува дека рамковните одлуки и одлуките во ПССК не произведуваат директно дејство (во внатрешните поредоци на земјите членки)*. По своја прилика, дури и кога нивната содржина е подобна за актот да може да има такво дејство.

Но, членот 35 на Договорот за ЕУ предвидува можност Европскиот суд на правдата да може да дава претходни мислења околу валидноста и толкувањето на рамковните одлуки и на конвенциите склучени од земјите членки според ПССК, под услов таквата надлежност да ја прифатила земјата членка со декларација дадена во таа смисла.

20.5.1.7. Судска преоценка на валидноста на актот

Секоја мерка преземена од Советот во рамките на ПССК е подложна на судско оценување на нејзината валидност од Судот на правдата согласно членот 35 на Договорот за ЕУ. До таквата судска оценка ќе дојде кога земја членка или Комисијата ќе ја оспорат легалноста на рамковна одлука или на одлуката пред Судот (овозможено со членот 35(6) на Договорот за ЕУ). Индиректно оценување на валидноста на рамковните одлуки е можно кога Судот на Правда одлучува во постапка на претходно одлучување, на прашање од националните судови во врска со валидноста на таквиот акт (член 35(1)(2) и (3) на Договорот за ЕУ.

Односот на правото создавано во другите столбови на ЕУ со правото на Заедниците. *Членот 46 од Договорот за ЕУ не ја исклучува надлежноста на Судот на правдата да оценува дали некоја одредба од Делот V или Делот VI на овој Договор не е во спротивност со Договорите за ЕЗ и Договорот за Евроатом.*

Како резултат на тоа, Судот сè уште има надлежност да пресудува околу наводната повреда со некоја мерка на институција или на земјите членки претставува повреда на правото на Заедниците, иако таа мерка е преземена според ЗНБП или ПССК.

Од праксата на Судот на правда произлегува дека Судот, со оглед на поделбата на надлежности помеѓу Заедниците и земјите членки, може да оценува дали одреден акт на земјите членки би морал да го смета како мерка на Советот донесена согласно Договорите за Заедниците.

20.5.2. Меѓународни договори склучени од Унијата во врска со ЗНБП и ПССК

20.5.2.1. Договори склучени од Унијата

Советот може да склучи меѓународни договори со една или повеќе земји или меѓународни организации во врска со ЗНБД и ПССК (Договор за ЕУ, Член 24 и 38). Поради тоа што Договорот за ЕУ, експлицитно не ѝ доверува правна способност на Унијата, се поставува прашањето дали при склучувањето на таков договор, Советот едноставно не влегува во меѓународно обврзување од име на сите земји членки заедно. Сепак, од моментот кога Советот склучува договори од името на ЕУ, сите земји членки се

однесуваат на ЕУ како една од страните договарачки, што би значело, дека на меѓународно ниво, ЕУ е обврзана со договорот, а не земјите членки поединечно.

Неколку илустративни примери за оваа ситуација:

- Договорот од 25 април 2001 година склучен помеѓу ЕУ и Сојузна Република Југославија за активностите на Мониторинг Мисијата на ЕУ во Сојузна Република Југославија;
- Договорот помеѓу ЕУ и Босна и Херцеговина за активностите на Полициската Мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина, потврдена со одлука на Советот 2002/845/ЗНБП од 30 септември 2002 година;
- Договорот помеѓу ЕУ и Република Македонија за статусот и полициските активности на Полициската Мисија на ЕУ во Македонија - Проксима, потврдена со одлуката на Советот 2004/75/ЗНБП од 11 декември 2003 година;
- Договорот помеѓу ЕУ и НАТО за безбедност на информации, потврдена со одлука на Советот 2003/211/ЗНБП и САД за екстрадиција и заедничка правна помош во кривични предмети, потврдена со одлука на Советот 2003/516/ЕЦ од 6 јуни 2003 година (П12003К ОЈ. ЛП81/25) и
- Договорот помеѓу Унијата и Исланд и Кралството Норвешка за примена на некои одредби од Конвенцијата од 29 мај 2000 година за меѓусебна помош во Кривични предмети помеѓу земјите членки на ЕУ и соодветниот Протокол, потврдено со Одлука на Советот од 17 декември 2003 година.

Ако Советот не одлучи поинаку, овие договори се објавуваат во Службен весник. Според член 46 од Договорот за ЕУ, Судот за Правда нема јурисдикција да одлучува за валидноста или толкувањето на тие договори.

20.5.2.2. Уставот на ЕУ

Со новиот Устав институциите на Унијата делуваат на полето на ЗНБП и ПССК преку инструментите утврдени со Уставот.

Во врска со ПССК тоа значи дека Европскиот парламент и Советот ќе донесуваат Европски закони и Европски рамковни закони коишто ќе може да бидат имплементирани на рамниште на Унијата преку различните акти што ќе може да се употребуваат за имплементирање на законските акти. Основните правила на Уставот, што се однесуваат на склучување на меѓународни договори се применливи за договори склучени од Унијата за прашања од ПССК.

Во врска со ЗНБП, продолжуваат да постојат специфични правила. Членот 1-40(6) предвидува дека Европските закони и Европските рамковни закони се исклучени од прашањата на ЗНБП.

Европскиот совет и Советот усвојуваат Европски одлуки (член 1-40(3)). Тоа значи дека заедничките позиции и заедничките акции, заедно со актите донесени за нивната имплементација имаат форма на Европски одлуки.

Што се однесува до правното дејство на актите на ЗНБП, Уставот на ЕУ не прави разлика помеѓу Европските одлуки што ќе бидат носени во рамките на ЗНБП и во другите области.

Принципот за примат на правото на Унијата, во однос на националните поредоци.

Според тоа, се применува целосно и кај секоја мерка на Унијата во рамките на ЗНБП. Па, сепак, Судот на правдата нема надлежност во однос на одредбите на Уставот во врска со ЗНБП (Уставот на ЕУ, член 111-376).

Во однос на ЗНБ, Судот е надлежен да одлучува по тужби околу валидноста поднесени од физички и правни лица само во однос на мерките на Советот со кои се ограничуваат правата на овие лица.

Судот и понатаму е надлежен да ја обезбедува имплементацијата на ЗНБП, за да не го загрозува вршењето на овластувањата на Унијата на другите подрачја (Уставот на ЕУ, член 308). Таквата надзорна надлежност на Судот одговара на преоценката што Судот на правдата и сега ја остварува во врска со поделбата на надлежности помеѓу делувањето на Заедниците и Унијата.

21. ОПШТИ ПРАВНИ ПРИНЦИПИ

21.1. На кој начин општите принципи претставуваат избор на правото?

Во одговор на тоа прашање, пожелно е за момент да се дефинира суштината на судската психологија. Во ниту еден правен систем не е можно, преку законодавство или со друг пишан извор на правото, да се одговори на секое прашање што се појавува пред судовите. Според тоа судиите се принудени самите да креираат правни правила за да ги решат прашањата поставени пред нив. Но ако нивната улога на создавање на правото добие перцепција на очигледност, судиите би можеле да бидат обвинети за пречекорување на границите на нивната вистинска функција и навлегување во доменот на надлежноста на законодавецот.

Како судовите ја решаваат таквата дилема?

Примери

Во Англија, судовите традиционално прибегнувале кон митот за *Common law*⁵², вековната традиција на обичајно право што преку една фикција е третирано, истовремено, како вечно и во рамките на специјалните знаења на судиите.

Од друга страна Европскиот суд ги користел општите принципи на правото за да ја разоткрие технологијата на создавање на правото. Идејата е во тоа што ако се прикаже дека судската одлука е изведена од принципи со доволна општост за да обезбедат општа поддршка, тогаш, истовремено ќе се обезбеди и цврста правна основа за самата одлука.

ВАЖНО

⁵² MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, European Study Services, Brussels, 2004.

За таа цел, Европскиот суд разви една доктрина според која што, правилата на правото на Заедниците би можеле да се изведуваат, не само од договорите и законодавството, туку и од општите принципи на правото.

Од каде потекнуваат таквите принципи?

Тие се изведени од најразлични извори, но најважни извори се Договорите на Заедниците и правните системи на земјите членки.

Во претходниот случај, Судот изјавува дека одредена одредба на Договорот претставува примена на некој поопшт принцип којшто, како таков, не е специфично утврден во Договорот тоа, таквиот принцип одвоено се применува како општ принцип на правото.

Пример во таа смисла е членот 12 (поранешен член 6) на Договорот за ЕЗ што забранува дискриминациј врз основа на државјанство помеѓу граѓаните на ЕЗ, во рамки на предметот на примена на Договорот. Овој член, заедно со некои други текстови, беше употребен од Судот како темел за општата доктрина за еднаквост која што забранува арбитражна дискриминација по кој било основ (значи и надвор од одредбите на Договорот.)

Треба да се забележи дека, таквиот начин на резонирање претпоставува две фази:

- индуктивна фаза во која Судот изведува општ принцип од специфични одредби во Договорите;
- дедуктивна фаза во која Судот доаѓа до решение за предметот применувајќи го така изведениот општ принцип.

Кога Судот делува на таков начин, правниот извор за неговата одлука не е Договорот, туку општиот принцип изведен од него.

Кога судот гледа во националното право како инспирација, не е неопходно принципот што го изведува од него да биде прифатен од правниот систем на сите земји членки. Би било доволно ако принципот е општо прифатен во правните системи на повеќето земји членки, или пак, ако е во согласност со генералниот тренд кај земјите членки, така што, би можело да се каже дека националните правни системи се развиваат во таа насока. *Повторно, би морало да се нагласи тоа дека, какво и да е потеклото на принципот, тој од Европскиот суд се применува како принцип на правото на Заедниците, а не како национално право.*

21.2. Меѓународни договори склучувани со трети страни

На некој начин, меѓународните спогодби или договори со земји надвор од Унијата, како извор, претставуваат свевидна аномалија на правото на Заедниците. Основачките договори се акти на земјите членки, а регулативите, одлуките и другите акти претставуваат акти на самата Заедница.

Општите принципи на правото се креација на Европскиот суд на правдата. Меѓународните договори потекнуваат од надвор од правниот поредок на Заедниците, а делумно се акти на земји кои не се членки на ЕЗ.

Па, сепак, тие имаат правно дејство во првото на Заедниците и се применувани од страна на Европскиот суд, којшто изјавува дека тие претставуваат интегрален дел на правото на Заедниците.

Меѓународните договори што го сочинуваат правото на Заедниците може да се поделат на три категории:

1. *Првата категорија се однесува на договорите помеѓу Заедниците* (делувајќи самостојно) и една или повеќе земји што не се членки на ЕУ, можно е и со меѓународни организации. Овој метод е употребуван кога предметот на договорот целосно потпаѓа под надлежноста за склучување на договори Заедниците.
2. *Втората категорија се состои од т.н. "мешовити договори" (mixed agreements),* односно, договори помеѓу, Заедниците и земјите членки и од друга страна, земјите кои се надвор од Унијата. Таквиот метод се користи кога предметот на договорот потпаѓа, делумно, во рамки на надлежноста на Заедниците, а делумно, во рамки на надлежноста на земјите членки или во сферата на т.н. поделена надлежност.
3. *Третата категорија на меѓународни договори се состои од договорите склучувани помеѓу земјите членки* (делувајќи самостојно) и земјите кои не се членки на ЕУ. Европскиот суд го усвои ставот дека и таквите договори се дел на правото на Заедниците и дека се обврзувачки за нив, но само под специфични околности.

21.3. Правен субјективитет

Во практиката една меѓународна организација не може да склучува меѓународни договори доколку не поседува правен субјективитет според меѓународното право. Но, Договорот за ЕЗ, на Заедницата изречно ѝ дава меѓународен субјективитет.

Не постои одредба што изречно и дава правен субјективитет и на Европската Унија.

Па сепак во 2001 година, Заедницата склучи Меѓународна слогодба со Сојузна Република Југославија. Последното го направи според членот 24 (J.14) на Договорот за ЕУ, одредбата којашто ја утврдува постапката на склучување на договори во врска со Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Членот 24 изречно не предвидува правен субјективитет за ЕУ, но, Советот и земјите членки морале истиот да сметаат како Унијата поседува правен субјективитет на имплицитен начин и Реформскиот Уставен договор изречно предвидува.

Членот 300 на Договорот за ЕЗ предвидува дека меѓународните договори склучени од Заедниците се задолжителни за Заедниците. Тоа е, секако очигледно само по себе и би било случај дури и ако не постои изречна одредба во Договорот во таа смисла.

Европскиот суд, меѓутоа, отиде и подалеку од тоа и утврди дека и меѓународните договори самостојно склучени со трети држави би можеле, исто така, да бидат задолжителни за Заедниците.

Сè уште не е јасно под кои услови Заедниците би биле обврзани со договорите склучувани самостојно од страна на земјите членки, но, според Генералниот правобранител Капоторти, за тоа се неопходни следните услови:

- договорот би морало да биде склучен пред Договорот за ЕЗ, пред пристапувањето кон договорот за ЕЗ од нова земја членка;

- би морало да постои желба на земјата членка да ја задолжи Заедницата со таквиот договор, при што, целите на договорот би морало да бидат заеднички за земјата и за Е;
- другите страни на договорот би морало да прифатат дека овластувањата по договорот во врска со неговиот предмет, се пренесуваат врз Заедницата, останува да се види дали Европскиот суд ќе ги прифати таквите принципи.

РЕГИСТАР НА ПОИМИ

- Acquis communautaire (Правото на Европската Унија)
- Договор за Устав за Европа (ДУЕ)
- Договор за функционирањето на Европската Унија (ДФЕУ)
- Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП)
- Европска безбедносна стратегија (ЕБС)
- Европска економска област (ЕЕП)
- Европска заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ)
- Европска заедница за атомска енергија (Евроатом)
- Европска зона на слободна трговија, ЕФТА
- Европска конвенција за човекови права (ЕКЧП)
- Европска министерска конференција (ЕМК)
- Европска одбранбена заедница (ЕОЗ)
- Европска политичка заедница (ЕПЗ)
- Европска политичка соработка (ЕПС)
- Европска Унија (ЕУ)
- Европска централна банка (ЕЦБ)
- Европската банка за обнова и развој (ЕБРД)
- Европски економско-социјален комитет (ЕКЕС)
- Европски инструмент за соседство и партнерство (ЕИСП)
- Европски монетарен систем (ЕМС)
- Европски систем на централни банки (ЕСЦБ)
- Европски социјален фонд (ЕСФ)
- Европски суд на правдата (ЕСП)
- Европски суд на ревизори (ЕСР)
- Единствен европски акт (ЕЕА)
- Економска и монетарна унија (ЕМУ)
- Економски и финансиски комитет (ЕФК)
- Западноевропска Унија (ЗЕУ)
- Организација за економска соработка и развој (ОЕЦД)
- Омбудсман (Народен правобранител)
- Организација за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ)
- Политички и безбедносно-политички комитет (ПБПК)
- Првостепен суд (ПС)
- Северноатлантски сојуз (НАТО)
- Светска трговска организација (СТО)

- Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА)

ЛИТЕРАТУРА

- БОЈЧЕВ, Душан: *Европска Унија Лексикон*, Скопје - МИ-АН, 2007.
- BOLTON Rohan i EASTWOOD Joanne, *Guide to the EU Institutions*, London, Federal Trust for Education and Research, 2003.
- BORZEL, Tanja i CICHOWSKI, Rachel: (eds), *The State of the European Union, V.6, Law Politica and Sociaty*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- CRAIG Paul i DE BURCA, Graiaonne: *EC Law, Text Cases and Materials*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- DE BURCA, Graiaonne: "The Constitutional challenge of new governanace in the European Union", *European Law Review*, V.28, N.6, Deecember 2003, p 814-839.
- DEMMKE, Christopf i ENGEL, Christian: *Continuity and change in the European integration process*, Maastriht, Euroeapan Institute for Public Administration, 2003.
- Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 49-67.
- FOSTER, Nigel: *EC Legislation*, BlackStone Press Limited, 7th Edition, 1996.
- European Union: *The European Union after the Treaty of Lisabon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalist*, Brussel, Europe Direct, 2011.
- MAGNETTE, Paul i NICOLAIDIS, Kalypso: *Large and small meber states in the Euopean Union "Reinventing the balance"*, Paris: Giroupeement d'etudes et de resherches "Notre Europe", 2003.
- Македонски центар за европско образование, *Пристапување во Европската Унија- За што ќе преговараме?*, Фондација Институт Отворено Општество, Скен Поинт, 2010.
- Македонски центар за европско образование, *Програми на заедницата*, Фондација Институт Отворено Општество, Скен Поинт, 2010.
- MENDE, Veith: Responsibility and accountability in the European Commission, *Common Market Law Review*, V.28, N.6, April 2003, p 423-442.,
- MOBERG, Axel: *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, Journal of Common Market Studies, v. 40n. 2 Junee 2002, p.259-282.
- MOUSSIS, Nicholas: *Access to European Union, economics, policies*, 13-en revised edition, Euroeapan Study Services, Brussles, 2004.
- EUROEPAN UNION: *Consolidated versions of the Treaty on Europan Union and the Treaty of establishing the European Community*, OJ 325, 24.12.2002, Luxemburg:EUR-OP, 2003.

- NELSEN, Brent i STUBB, Alexander: *The European Union: readings on the theory and practice of European integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.
- KRAUS, Peter: *Cultural Pluralism and European Policy Building: Neither Westphalia Nor, Cosmopolis*, Journal of common market studies, V.241, N.4, September 2003, p 665-686.
- PERNICE, Ingolf: *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, European Law Review, v.27, n. 4, 2002, p 511-529.
- Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија, *Речник на термини: Европската Унија и предприсланата помош*, Аркус, Скопје 2007.
- SCHWARGE, Jurgen: The Convention draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Common Market Law Review, v.40, n.5. October, 2003, p. 1037-1045.
- http://europa.eu/pol/index_en.htm.
- http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm.
- <http://www.cep.eu/634.html>.