



ЦЕНТАР ЗА АНАЛИЗА  
НА ПРАВО И ПОЛИТИКА  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ | УГД

# ЕВРОПСКА УНИЈА: ПРАВО И ПОЛИТИКИ

УРЕДНИЦИ:

АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА  
БОРКА ТУШЕВСКА ГАВРИЛОВИЌ  
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА



Центар за анализа на право и политики  
Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип

# ЕВРОПСКА УНИЈА: ПРАВО И ПОЛИТИКИ

УРЕДНИЦИ:

АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА

БОРКА ТУШЕВСКА ГАВРИЛОВИЌ

ОЛГА КОШЕВАЛИСКА



ИЗДАВАЧ:

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП

2019

# ЕВРОПСКА УНИЈА: ПРАВО И ПОЛИТИКИ

## Уредници:

Ана Никодиновска Крстевска  
Борка Тушевска Гавриловиќ  
Олга Кошевалиска

## Рецензенти:

Вон. проф. д-р Апасиев Димитар  
Проф. д-р Влашковиќ Божин  
Проф. д-р Габер Наташа  
Вон. проф. д-р Здравева Неда  
Вон. проф. д-р Јовевиски Лазар  
Вон. проф. д-р Никодиновска Крстевска Ана  
Проф. д-р Никодиновски Звонко  
Вон. проф. д-р Стојановски Страшко  
Вон. проф. д-р Тодорова Билјана  
Проф. д-р Џефче Сејфула  
Доц. д-р Шикова Наталија

## Лектор:

Весна Ристова

## Дизајн на корица:

Вон. проф. д-р Јана Јакимовска

## Техничко уредување:

Славе Димитров

## Издавач:

Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип  
2019

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

341.171.071.51(4-672ЕУ)(082)  
34:341.171.071.51(4-672ЕУ)(082)

ЕВРОПСКА унија [Електронски извор] : право и политики / уредници  
Ана Никодиновска Крстевска, Борка Тушевска Гавриловиќ, Олга Кошевалиска.  
- Штип : Универзитет ‘Гоце Делчев’-Штип, 2019

Начин на пристап (URL): (URL): <https://pdf.ugd.edu.mk> . - Фусноти кон  
текстот. - Текст во PDF формат, содржи 342 стр., илустр. - Наслов  
преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 04.01.2019. -  
Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-244-595-3

а) Европска унија - Проширување - Зборници б) Европска унија - Право -  
Зборници  
COBISS.MK-ID 109283850



Центарот за анализа на право и политики во рамките на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, е основан во 2019 г., од: доц. д-р Ана Никодиновска Крстевска, вон. проф. д-р Борка Тушевска Гавриловиќ, вон. проф. д-р Олга Кошевалиска, доц. д-р Милица Шутова и доц. д-р Елена Максимова. Центарот претставува интердисциплинарна единица којашто се занимава со анализа, истражување, едукација и развој во разните области од правото и политиката, како во Република Македонија така и пошироко. Научно- истражувачката работа на Центарот за правно - политички истражувања се состои од: реализирање на анализи и истражувања во сферата на правото и политиките, како на пример: уставното право, административното право, трудовото право, трговското право, казненото право, облигационото право, заштитата на човековите права, меѓународното право, европското право, политичкиот систем, меѓународните односи, јавните политики, процесите на управување, и слично. Резултатите од истражувачките активности на Центарот се промовираат преку публикации, истражувачки трудови, експертски мислења, тв и научни дебати, дискусии, анализи, интервјуа, обуки, курсеви, предавања, подготвителни материјали, проектни фишеа, законски предлози, постери, ју тјуб видеа и слично. Објавувањето на збирката *Европска унија: право и политики* е една од активностите на Центарот.

## СОДРЖИНА

<b>КРАТКА БИОГРАФИЈА ЗА АВТОРИТЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>9</b>
<i>Трајче Стојанов</i> <b>EUROPA - QUO VADIS? -</b> <b>ПРИЛОГ КОН ИСТОРИЈАТА И ИДЕНТИТЕТОТ НА ЕВРОПА .....</b>	<b>15</b>
<i>Наталија Шикова</i> <b>ТЕОРИИ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА .....</b>	<b>41</b>
<i>Светлана Јакимовска</i> <b>ЈАЗИЧНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>63</b>
<i>Ненад Гавриловиќ</i> <b>ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ</b> <b>НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>77</b>
<i>Борка Тушевска Гавриловиќ</i> <b>ЕВРОПСКО ДОГОВОРНО ПРАВО .....</b>	<b>129</b>
<i>Марија Амповска</i> <b>ЕВРОПСКО ОТШТЕТНО ПРАВО .....</b>	<b>153</b>
<i>Јадранка Денкова</i> <b>АДМИНИСТРАТИВНО ПРАВО НА ЗЕМЈИТЕ</b> <b>ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>175</b>
<i>Андон Мајхошев и Војо Беловски</i> <b>ЕВРОПСКО ТРУДОВО ПРАВО И ИНДУСТРИСКИТЕ ОДНОСИ</b> <b>ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>215</b>
<i>Жанета Попоска</i> <b>СИСТЕМИ НА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА</b> <b>ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>265</b>
<i>Ана Никодиновска Крстевска</i> <b>НАДВОРЕШНА ПОЛИТКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>295</b>
<i>Дејан Маролов</i> <b>ПОЛИТИКА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА .....</b>	<b>323</b>

## КРАТКА БИОГРАФИЈА ЗА АВТОРИТЕ:

**Ана Никодиновска Крстевска** е вонреден професор по Право на Европската унија и Надворешна и безбедносна политика на ЕУ на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. Никодиновска Крстевска има докторирано на Студии за Европски интеграции на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Таа беше истражувач на Универзитетот во Неапол „Ориентале“ и на Католичкиот универзитет во Лувен. Нејзиното истражувачко творештво е од областа на Европската унија, меѓународното право и меѓународните односи, и нејзините тековни истражувања се насочени кон прашања поврзани со миграција и азил во Европската унија и во западнобалканските земји. Таа е координатор на два научно истражувачки проекти Жан Моне за вмрежување од областа на миграцијата, азилот и надворешната политика на Европската унија. Најчитана публикација на Никодиновска Крстевска е „Односот помеѓу вредностите и политиките на Европската унија низ призмата на нејзината надворешна политика“, 2-ри Август – Штип, Штип, 2015.

**Андон Мајхошев** е вонреден професор на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. Мајхошев има докторирано на Институтот за социолошки, политички и правни истражувања, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Негово истражувачко творештво е од областа на медиумите, новинарството, трудовото право, синдикатите, како и индустриските односи. Учесник е во неколку научно истражувачки проекти во врска со слободата на изразување и слободата на медиумите, како и проекти поврзани со улогата на синдикатите во колективното преговарање и трипартитниот социјален дијалог. Најчитана публикација на Мајхошев е „Улогата на социјалните партнери во колективното преговарање во Република Македонија во периодот 1990-2012 година, НУУБ „Гоце Делчев“ – Штип, 2012.

**Борка Тушевска Гавриловиќ** е вонреден професор на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Тушевска Гавриловиќ има докторирано во областа на деловното право, на Правниот факултет Јуситнијан Први во Скопје, Универзитет „Кирил и Методиј Скопје.“ Во областа на деловното право има остварео повеќе научни и стручни престои, автор е на повеќе научни и стручни публикации, а во оваа област учествува и како истражувач во повеќе проектни активности. Од аспект на проблематиката на Европското право и политики, Тушевска Гавриловиќ има работено како истражувач на проектот со наслов „Меѓународно правни аспекти на правото на морето“, во рамки на мрежата NETWORK of experts on the legal aspects of MARitime SAFETY and security – MARSAFENET. Во рамките на националните проекти, Тушевска Гавриловиќ е истражувач во проектот „Кадровскиот капацитет, потребите и развојните потенцијали на малите и средни бизниси во источниот регион базирани на знаење“ од 2015 година. Една од најзначајните публикации на Тушевска Гавриловиќ е „Меѓународно правни аспекти на понудата“, во издание на Алфа 94 Скопје.

**Војо Беловски** е редовен професор на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип. Беловски има завршено додипломски и постипломски правни студии Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, и има докторирано на истоимениот факултет со докторска дисертација на тема: Менаџментот во трговски друштва на капиталот. Од 2008 година тој е избран за наставник – доцент на Европскиот универзитет во Скопје, и во истата година е избрана за насловен доцент на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ во Штип. Тој ја продолжува својата универзитетска кариера на Правниот факултет во Штип, каде во 2018 станува и редовен професор. Беловски е автор на значаен број на трудови коишто се објавени како во домашни така и во меѓународни списанија. Но исто така е автор на монографии од областа на правните науки и бизнис правото.

---

**Дејан Маролов** има завршено магистерски студии при Европски Институт за напредни меѓународни студии во Ница, Република Франција која е финансиска подршка од Европска Комисија при ЕУ. Во 2008 година се здобива со титулата Магистер по високи меѓународни и европски студии (главни предмети: европски интеграции, право на ЕУ, меѓународни односи, меѓународно јавно право, федерализам и демократија и општество). По успешната одбрана на својот магистерски труд, се решава своето образование да го продолжи на докторските студии при Европски центар за развој и мир, при Универзитетот за Мир основан од Обединетите Нации во Белград, Република Србија. По одбраната на својот докторски труд, во 2011 година се здобива со титулата Доктор на правни науки. Има работно искуство како асистент по група предмети од областа на меѓународно јавно право на Правен факултет при универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип каде и моментално работи како вонреден професор по група предмети од истата област.

**Жанета Попоска** е насловен вонреден професор по Човекови права на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип и работи во Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Попоска има докторирано на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методи“ – Скопје. Таа е алумни на Универзитетот Дјук (САД), Универзитетот на Њујорк (САД), Католичкиот универзитет во Лувен (Белгија), и истражувач на Асер институтот (Холандија). Нејзиното истражувачко творештво е од областа на човековите права и меѓународното право насочени кон прашања поврзани со анти-дискриминацијата, заштитата од родовото-базирано насилство, слободата на изразување и криминалот од омраза и правата на лицата со попреченост. Таа е предавач во Академијата за судии и јавни обвинители. Некои од публикациите на Попоска се „Човекови права“ (2018), „Антидискриминациско право“ (2017), и „Дискриминација врз основ на хендикеп во меѓународното право за правата на човекот“ (2015).

**Јадранка Денкова** е вонреден професор за наставно-научната област Науката за управата на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев Штип и раководител е на катедрата за политички и правно-политички науки. Докторирала на „Универзитетот на Југоисточна Европа“ – Тетово и се стекнала со диплома: Доктор по јавна администрација. Д-р Денкова е има објавено, учебници, учебни помагала и над 70 научни и стручни трудови од областа на административното право, управната постапка и јавната администрација. Учествовала во научноистражувачки и апликативни проекти, како и на околу 30 меѓународни научни конференции, советувања и собири во земјата и во странство. Во рамките на проектот Еразмус + учествовала во програмата за мобилност како предавач на Универзитетот University of LUMSA – Palermo Италија. Како значаен научноистражувачки проект од кој резултатите ги презентирала во странство е проектот “Капацитет за партиципативност и транспарентност при носење на одлуки во единици на локална самоуправа во Источен плански регион.” Учествовала како тренер во проект со назив: Project “Roma CSO Network-Roma Community - Response” Funded by European Union Training on “Mainstreaming of roma in local public policies”. Автор е на учебници и учебни помагала, го издвојуваме учебникот административно право и административна постапка и дел од монографија *Legal basis for responsible working of the administration in the Republic of Macedonia*. In: *Developing Country Perspectives on Public Service Delivery* објавен од престижната издавачка куќа Springer, USA.

**Марија Амповска** е доктор на правни науки, а своето образование го стекнува со одбрана на докторски труд од областа на облигационото право, потесна област отштетно право, на Правниот факултет при Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје. Амповска е доцент на Правниот факултет при Универзитетот Гоце Делчев во Штип, на Катедрата по граѓанско право. На првиот циклус студии, таа ги предава предметите Облигационо право, Отштетно право, Право на осигурување и Право на интелектуална сопственост. На

---

втор циклус на студии меѓу другите, предава Европско отштетно право и Компаративно отштетно право. Истражувачките интереси на Амповска се насочени кон уреденоста на отштетното право во Република Македонија и во современите правни системи во светот, и таа исто така има спроведено повеќе истражувања со кои учествува на меѓународни научни конференции и тркалезни маси во земјава и во странство. Марија Амповска има објавено повеќе научни трудови, монографии и учебни помагала. Истите се достапни на репозиториумот на Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип на следниот линк <http://scholar.ugd.edu.mk/mradevska>.

**Наталија Шикова** е доцентка на Правниот факултет при Меѓународниот балкански универзитет во Скопје, Република Македонија. Нејзина примарна област на интерес е - јавното право, а во тие рамки - меѓународното право и правото на Европската унија. Освен академско, д-р. Шикова има и повеќегодишно работно искуство како практичар и како експерт, градено врз основа на бројни национални и меѓународни проекти спроведени во владини и во невладини институци и организации, со нагласка врз развивањето на административните капацитети за европските интеграции, како и врз процесот на реформа на јавната администрација. Авторка е на книгата – „Самоопределување на народите во услови на глобализација“, и (ко)автор на статии, извештаи за политики и на анализи во сродните општествени полиња.

**Ненад Гавриловиќ** е вонреден професор на научната област граѓанско материјално право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, каде што ги предава следниве наставни предмети: облигационо право (прв циклус од правните студии); договорно право и граѓанско право - применета програма (втор циклус од правните студии на насоката за граѓанско материјално право и граѓанско процесно право); конкурентско право (втор циклус од правните студии на насоката за право на интелектуална сопственост); облигационо право и право на интелектуална сопственост (трет циклус на правните студии на потпрограмата за граѓанско право); како и изборните/опциони наставни предмети право на интелектуална сопственост, право на осигурување и обезбедување трансакции, отштетно право, потрошувачко право, договори на автономната трговска практика и интернет право. Дипломирал, магистрирал и докторирал на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Гавриловиќ е автор или коавтор на осум книги и на повеќе од осумдесет трудови од овие истражувачки области.

**Олга Кошевалиска** е вонреден професор по предметите Казнено право, Казнено процесно право, Малолетничко казнено право и Меѓународно казнено право на Правниот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. Кошевалиска има докторирано на тема Приватноста versus безбедноста во размената на податоци во кривичните предмети со ЕУ, на Правниот Факултет Јустинијан Први, при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Таа има ангажмани, како национален експерт, во неколку проекти од областа на правдата за децата и е еден од авторите на Коментарот на правда за децата – со практикум и обрасци, издаден од УНИЦЕФ. Освен правда за децата, од особен интерес на Кошевалиска се и истражувањата во рамките на азилот, и моментално работи на два научно истражувачки проекти Жан Моне за времжување од областа на миграцијата, азилот и надворешната политика на Европската унија. Најчитана публикација на Кошевалиска е Гордана Бужаровска - Лажетик, Кошевалиска Олга и Лазар Нанев (2015) Кривично постапување спрема деца во ризик и деца во судир со закон, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Правен факултет Јустинијан Први, Скопје.



---

**Светлана Јакимовска** е вонреден професор по Теорија на преведување и толкување и Француски јазик на Филолошкиот факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. Јакимовска докторира преведување на правни текстови на Катедрата по Француски јазик на Филолошкиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје. Има учествувано на повеќе проекти на кои се истражувале проблеми не само од областа на дидактиката, високото образование и преведувањето, туку и социолингвистички феномени, односно односот помеѓу јазикот и општеството, јазикот во миграциски контекст итн. Трудовите кои ги објавува во домашни и меѓународни списанија се интердисциплинарни, па иако најчесто тргнуваат од преведувачки теми, потоа го анализираат местото на културата во преводите, националниот идентитет и преведувањето, местото на термилошката стандардизација во политичките процеси и слично. Во таа смисла еден од нејзините најчитани трудови е „Стандардизацијата на македонската и на француската правна терминологија како предуслов за успешна евро-атлантска интеграција“ *Balkan Social Science Review*, 1 (1). pp. 115-126.

**Трајче Стојанов** е вонреден професор на Факултетот за образовни науки, при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, каде ги вовел предметите Философија на образование и Етика во образованието, а на Правниот факултет предавал и Философија на правото и Реторика. Магистрира и докторира на Филозофскиот факултет, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Остварил докторски престој на Универзитетот МГУ „Ломоносов“ во Москва, а постдокторски на Ст. Олаф, Минесота, САД. Неговите интереси се во областа на философијата на политиката, философија на култура, руска философија, политичка телологија и политичка антропологија. Објавил пет книги и десетици трудови, како во земјата, така и во странство.

## ПРЕДГОВОР

Идејата за една ваква збирка на трудови насловена *Европска унија: право и политики*, се роди уште на самиот почеток со развојот на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Поттикнати од желбата за европска интеграција и за достигнување на европски стандарди како на полето на демократијата и слободата, така и на полето на владеењето на правото и човековите права, Правниот факултет почна полека да ја афирмира идејата за продлабочување кон европското право и кон европските политики, а со тоа ги постави првите темели на она што денес претставуваат постдипломските студии по Европско право на истоимениот факултет, основани во 2016 г. Овие студии, кои со текот на времето се развија во едногодишни и двогодишни студии за да одговорат на потребите на новите генерации на студенти, во времето кога беа основани, беа единствени студии од ваков вид заради специфичноста на структурата, програмата и разновидноста на предметите кои целосно беа посветени на тематика поврзани со европското право и политики. Збирката, всушност на некој начин ја отсликува ѝ структурата на студиите по Европско право, земајќи ги предвид предметите вклучени во програмата, но секако пред сè ги отсликува истражувачките интереси и научните познавања на авторите кои учествуваат во истата, а кои несомнено доаѓаат од различен образовен профил и од различни високообразовни институции. И не само тоа. Поттикот за да се објави една ваква литература и тоа на македонски јазик, произлезе и од желбата да се даде придонес кон македонското творештво и кон македонската научна мисла, со цел да се пополнат празнините во образованието кои настанаа како резултат на застојот во творештво на македонски јазик, што настана како последица на законски наметнатата потреба да се објавува на странски јазици, но исто така и заради лошите преводи на странска литература кои, иако изобилуваа со наслови, сепак не беа разбирливи за читателската јавност.

Збирката со наслов *Европска унија: право и политики* претставува плод од научноистражувачката работа на вкупно дванаесет автори кои доаѓаат од различни научни сфери и подрачја, но она што ги обедини сите нив беше предзнакот ‘европски’, било да станува збор за политика било да станува збор за право. Иако, ‘европски’ не значи дека по секоја цена европското е најдобро, сепак стремежот да се достигнат оние вредности заради кои впрочем постои и самата Европска унија, беа дополнителен мотив за учесниците во збирката да дадат свој значаен придонес. Во овој контекст мора да се напомене дека авторите несебично го дадоа својот придонес, и покрај фактот што збирката не беше финансиски поддржана.

Збирката содржи ракописи од вкупно единаесет различни подрачја од Европското право и политики во кои се обработуваат како правни така и политички прашања. Таа е систематизирана согласно определена структура и содржина на начин што ги поедноставува концептите и ја доближува содржината до пошироката јавност. Таа има еден унифициран пристап на изработка на секое поединечно поглавје, што вклучува воведни аспекти во кои се елаборира конкретното европско право и политика кое е предмет на обработка; потоа преку хиерархиски пристап на изворите на правото на Европската унија се разработуваат за секое поглавје засебно примарното и секундарното право; се наведува богатата практика на Судот на правдата на Европската унија; се изведува заклучок; и на крај се поставуваат одреден број на прашања врз основа на кои се насочува читателот да извлече поука од најбитните содржини во поглавјата. Освен тоа, секое поглавје вклучува користена литература, која може да му послужи на читателот за продлабочување во материјата. Со други зборови, концептот на секое поединечно поглавје вклучува теориски и практични аспекти на проблематиката што се обработува и содржи прашања за проверка на знаењето.

И покрај тоа што збирката содржи текстови наменети за академската и стручната заедница на правници, политиколози, економисти, практичари и студенти, сепак самата структура овозможува истата да биде разбирлива и за други категории на читателска

---

јавност. Така, при определување на редоследот на поглавјата земени се предвид темите на обработка, при што на читателот му е оставена можноста да започне со општитите аспекти на материјата, па сè до специфичностите од областа на јавното и приватното право од европскиот домен.

Заради сложеноста на темите кои беа предмет на обработка, истражувањата коишто се содржани во книгата започнаа во декември 2016 година, и завршија заклучно со декември 2018 година. Дополнителен труд изискуваше изработката и уредувањето на самата збирка, која заради комплексноста на темите, усогласувањето и унифицирање на стилот на академската работа и слично, последователно ја одложи публикацијата на истата.

Во книгата се содржани 11 поглавја во кои се обработуваат правни и политички прашања од различните области на делување на Европската унија. Имено, збирката започнува со поглавјето *Quo Vadis Europa – Прилог кон историјата и идентитетот на Европа* од Трајче Стојанов. Во ова поглавје авторот го опишува европскиот идентитет односно ги истражува конструктите на европскиот идентитет кои опфаќаат три нивоа: политичко-правна процедура за обединување/проширување на Европската унија; идеите и идеологиите кои се врзуваат со процесот на обединување на Европа и културниот или аксиолошкиот т.е. вредносниот идентитет на Европа. Тргувајќи од оваа рамка, Стојанов дава краток преглед на досегашниот развој на идентитетот на Европската унија, да проблематизира некои идентитетски позиции на кои се темели или се темелел процесот на обединување на Европа, но, и да проектира една можна Европа.

Второто поглавје е насловено *Теории за европска интеграција* од Наталија Шикова, ги прикажува различните теории за европската интеграција кои ги објаснуваат состојбите, процесите, делувањето и целите кои Европската унија како повеќеслоен систем на функционирање настојува да ги постигне. На почеток, таа врши историски приказ на идеите за европска интеграција проткаени во умовите на големите филозофи и мислители, започнувајќи од Пјер Дибуа и Данте Алигиери, преку Еразмо Ротердамски, Јан Амос Коменски, Абе де Сент Пјер и Емануел Кант, па сè до современите татковци на европското обединување Жан Моне, Алтиеро Спинели и Ернесто Роси. Оттука, Шикова издвојува неколку позначајни теории за европска интеграција на кои им посветува подетално внимание како федерализмот, функционализмот, неофункционализмот, меѓувладината соработка, новиот институционализам, социјалниот конструктивизам, теоријата за повеќеслојно владеење и економските (комерцијалните) теории за интеграција.

Третото поглавје е насловено *Јазичната политика на Европската унија* од Светлана Јакимовска, претставува еден мошне интересен ракопис кој ја опишува јазичната политика на Европската унија, како еден механизам којшто го определува начинот на употреба на јазиците во официјалните документи на Унијата. Тука Јакимовска ја претставува јазичната мапа на Европската унија составена од 24 официјални јазички и 2 најупотребувани јазички; ја опишува правната основа на јазичната политика на ЕУ преку разните акти од секундарното законодавство на Унијата; ја разработува употребата на јазиците во органите на Европската унија и заштитата на повеќејазичноста во Европската унија. Освен тоа, таа се осврнува и на јазичната политика на Република Македонија, обработувајќи го правниот статус на јазиците и употребата на македонскиот јазик надвор од границите на матичната држава, а врши и споредба на јазичната политика на ЕУ со јазичната политика на Република Македонија.

Четвртото поглавје е насловено *Право на интелектуална сопственост на Европската унија* од Ненад Гавриловиќ претставува едно сеопфатно и концизно истражување кое од една страна го разработува правото на интелектуална сопственост во Европската унија како област на приватно право чишто норми ги уредуваат општествено-економските односи што настануваат помеѓу субјектите и т.н. нематеријални добра, посветувајќи детално внимание на изворите на правото на интелектуална сопственост во Европската унија во однос на авторски права и сродните права и правото на индустриска сопственост; и од друга страна, претставува едно сериозно систематизирање на разните акти и изворите

---

на правото на Европската унија, каде покрај законодавството, авторот наведува и некои позначајни пресуди од Судот на правдата на Европската унија како посебен извор на правото на Унијата. Освен тоа, Гавриловиќ се осврнува и на македонското законодавство и на обврската за хармонизација со правото на ЕУ, како и на степенот на усогласеност на македонското право со правото на ЕУ.

Петтото поглавје е насловено *Европско договорно право* од Борка Тушевска Гавриловиќ претставува уште една прецизно изработена целина, во којашто авторката го разработува договорното право на Европската унија не само од аспект на принципите, начелата и ставовите на академската заедница туку и низ призмата на директивите и регулативите на Европската унија, како дел од националните законодавства на државите членки. Вниманието е свртено кон процесот на европеизација на договорното право односно кон постепеното нивелирање на разликите на договорното право во националните системи на земјите членки, прикажувајќи ги на систематизиран начин европските примарни и секундарни извори на правото, но и богатата судска пракса во материја на договорно право, со која Судот на правдата на Европската унија придонесе во процесот на европеизација на договорното право.

Шестото поглавје е насловено *Европско отштетно право* од Марија Амповска, говори за отштетното право како приватно право кое заедно со договорното право се има издвоено од облигационото право. Различните приватно-правни поредоци од Европската унија во кои се зборуваат повеќе од дваесет јазици, претставуваат препрека за потрошувачите, претприемачите, правните советници, правосудниот систем и слично. Но, денешната идеја на Европската унија е дека со кодификација на европското отштетно право и со хармонизација на различните национални системи ќе се надминат препреките и ќе се овозможи соодветно функционирање на внатрешниот пазар. Ова стојалиште претставува основа за понатамошните прикази и анализи коишто ги врши авторката, а кои се поврзани со законодавната активност на Европската унија во полето на европското отштетно право и јавните и приватните иницијативи на одредени групи за систематизирање на прашањата поврзани со отштетното право.

Седмото поглавје е насловено *Административното право на земјите во Европската унија* од Јадранка Денкова, го има како предмет на истражување административното право на земјите членки на Европската унија кое ги опфаќа организацијата и спецификите на административните системи на земјите членки односно нормите со кои се регулираат организацијата, дејноста и контролата над администрацијата. Иако во Европската унија не постојат единствени унифицирани правила кои се однесуваат на единствена примена на административното право, авторката настојува да ги опфати различните извори од секундарното право кои се предмет на хармонизација помеѓу земјите членки на ЕУ, како и праксите од административното судство и одлуките донесени од различните административни и судски органи. Преку опишување на различните административни структури, специфики и традиции на одредени земји членки на Европската унија, авторката ги одредува основните заеднички белези на различните административни системи со цел да ја прикаже поставеноста на административното работење и административното право во земјите на Европската унија.

Осмото поглавје е насловено *Европско трудово право и индустриски односи во Европската унија* од Андон Мајхошев и Војо Беловски, претставува зафат на авторите да направат спој помеѓу две навидум различни проблематики, но кои сепак имаат многу допирни точки. Во првиот дел од поглавјето, авторот Мајхошев го разграничува европското трудово право од меѓународното и регионалното трудово или некомунитарно право како што тој го нарекува, при што ги наведува и основните принципи врз кои се темели европското трудово право, како на пример, слободното движење на работници и начелото на еднаков третман на мажите и жените. Преку одредбите од основачките договори, авторот ги опишува примарните извори на правото на ЕУ; преку регулативи и директиви го опишува

---

секундарното законодавство на Унијата; како и преку пресуди на Судот на правдата на ЕУ доловува дел од прецедентното право на Европската унија. Што се однесува од вториот дел од поглавјето, насловен Теоретски и нормативно – правен пристап на индустриските односи, авторот Беловски најнапред ги поимува индустриските односи како колективни работни односи кои ги опфаќаат односите кои се воспоставуваат во сферата на трудот и работните односи без разлика дали се во приватниот или во јавниот сектор. Понатаму, тој ги разработува принципите на индустриските односи во Европската унија и изворите на правото во овој домен. Освен тоа, Беловски опишува одредени колективни права на вработените, и ја разработува рамката и постапките поврзани со колективното преговарање и колективните договори во Европската унија.

Деветтото поглавје насловено *Системи на заштита на човековите права на Европската унија* од Жанета Попоска претставува еден систематизиран и сеопфатен пристап кон проблематиката на човековите права во Европската унија, во кој се разработува системот на заштита на човековите права во Унијата. Во овие рамки авторката најнапред ја опишува институционалната поставеност на системот на Европската унија утврдувајќи ги институциите кои имаат надлежност во доменот на правата на човекот, по што таа ги обработува различните извори на правото на Европската унија и се задржува на *Повелбата за фундаменталните права на Унијата*. Освен ова, во посебени наслови таа го обработува пристапувањето на Европската унија кон меѓународните документи од областа, како *Конвенцијата за правата на лицата со попреченост*, и се разбира кон *Европската конвенција за заштита на човековите права* од Советот на Европа. На крај, авторката Попоска го прикажува статусот на хармонизацијата и процесот на транспонирање на европското законодавство во делот на заштитата на човековите права во Република Македонија.

Десеттото поглавје *Надворешна политика на Европската унија* од Ана Никодиновска Крстевска, ја разработува надворешната политика на Европската унија како нормативен актер во меѓународните односи, со помош на која Унијата воспоставува, одржува и ги негува сопствените меѓународни односи со останатите земји од светот. Во воведниот дел, авторката ја опишува историјата и еволуцијата на надворешната политика на Европската унија, по што таа детално и систематизирано ја разработува структурата на системот на надворешната политика на Европската унија, расчленувајќи ја во пет категории на делување: трговија и трговски односи, заедничка надворешна безбедносна и одбранбена политика, надворешни односи од областа на развојот, надворешна димензија на внатрешните политики и национални политики на земјите членки на ЕУ како посебна категорија. Таа, исто така, ги опишува и улогите на носителите на надворешната политика на ЕУ, начините и процедурите на креирање на политики и донесување на одлуки, како и различните инструменти на надворешна политика што Европската унија ги користи во своите односи со трети земји. Освен тоа, авторката го обработува степенот на кохерентност на надворешната политика на Европската унија, што подразбира компатибилност помеѓу надворешните цели на Унијата и преземените активности, и опишува неколку примери за истите.

Единаесеттото и последно поглавје на книгата, насловено *Политика на проширување на Европската унија* од Дејан Маролов, претставува една целина во која авторот ги прикажува и ги опишува европските интеграциски процеси од првите зачетоци на Унијата па сè до денес. Во овие рамки, авторот ја разгледува политиката за проширување од четири аспекти и тоа низ: процесот на обединување во сооднос со историските, политичките и економските прилики; правниот основ за проширување и процесот на пристапување на нови земји членки во Унијата; разните циклуси на проширување и перспективите на Унијата; и последно, моменталната состојба на политиката за проширување на Европската унија, притоа задржувајќи се на процесот на пристапување на Република Македонија кон европските структури.

---

Како завршни зборови на овој предговор, би сакале да им се заблагодариме на авторите за нивниот придонес во збирката *Европска унија: политики и право*, кои посветија дел од нивното време во истражување на тематика поврзани со Европската унија. Поглавјата од оваа книга претставуваат се значаен придонес за развојот на македонското научно творештво во делот на европското право и политики. Тимот којшто беше вклучен во изработка и подготовка на ова прво издание на збирката *Европска унија: право и политики*, е детерминиран да го даде својот придонес во следно второ издание на збирката, со нови, ажурирани измени и дополнувања, како на регулативи и директиви и пракса од Судот на правдата на ЕУ, така и на академски пристапи и теоризирања.

Нашта благодарност ја изразуваме и на Јана Јакимовска, вонреден професор на Ликовната академија при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, за нејзиниот оригинален илустраторски дизајн на насловната странца на збирката, со кое и овојпат ја потврди нејзината соработка, поддршка и пријателски однос којшто се разви со текот на годините помеѓу Правниот факултет и Ликовната академија при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип. Исто така би сакале да изразиме благодарност и до Славе Димитров, тенички уредник во Одделот на издавачка дејност при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, за неговата безрезервна помош и долгогодишна соработка за секоја издавачка активност поврзана со Правниот факултет, и се разбира со збирката *Европска унија: право и политики*.

Пријатно читање!

Од уредниците:  
*Ана Никодиновска Крстевска*  
*Борка Тушевска Гавриловиќ*  
*Олга Кошевска*



## EUROPA - QUO VADIS? ПРИЛОГ КОН ИСТОРИЈАТА И ИДЕНТИТЕТОТ НА ЕВРОПА

Трајче Стојанов<sup>1</sup>

### I. Пролог:

Проблемот со европскиот идентитет воопшто не е лесно да се третира заради многуте инхерентни аспекти на истиот. Имено, самиот идентитет разликува барем три нивоа: конкретната политичко-правна процедура за обединување/проширување на Европската унија, потоа, разните идеи и идеологии кои се врзуваат за процесот на обединување на Европа и конечно, последното ниво за културниот или аксиолошкиот, т.е. вредносниот идентитет на Европа. Секој од овие слоеви се важни за конструкцијата на европскиот идентитет. Оти што е Европа? Ако е само и единствено политички ентитет, тогаш нејзиниот единствен лик треба да го обезбедат исклучиво правно-политичките и институционалните процедури. Но, доколку пак ја гледаме подлежаќката идеја во тој европски конструкт, тогаш би требало да се осврнеме на идеите и на идеолошките премиси кои ја чинат таа претпоставка. И конечно, третото ниво - културното, нè тера да се запрашаме дали можеме да зборуваме за една европска култура која споделува заеднички вредности. Заради оваа евидентната повеќеслојност, трудот нема амбиција да одговори целосно на предизвикот за европскиот идентитет, туку тој има далеку поскудна амбиција да даде еден краток преглед на досегашниот третман на истиот и да скицира некои можни исходи. Односно, има за цел да проблематизира некои идентитетски позиции на кои се темели или се темелел процесот на обединување на Европа, но и да да проектира една можна Европа.

Нашиот став е дека Европа е отворена можност исамо како таква таа има иднина. Затоа, далеку од тоа дека овој или било кој друг текст може да пледира на догматичност во исцртувањето на идејата за Европа. А дека европскиот идентитет е особен проблем на патот за европската интеграција, тоа е несомнен факт. Иако официјалното мото „Обединети во различностите“ (*United in diversity*), воспоставено на прагот на новиот милениум, сугерира дека идентитетот можеби воопшто не е проблем на ЕУ, туку напротив, она што е важно се различностите и токму идентитетот се гради како единство на различности. Сепак идејата за обединета Европа тргнува од една претпоставка која во суштина е идентитетска. Имено, тргнува од тоа дека овој простор, споделува слична или барем блиска културно-историска, вредносна и идентитетска врска и токму тоа го овозможува обединувањето како такво. Всушност, идентитетот е претпоставка од која се поаѓа во процесот на обединување. Но, од друга страна и самиот процес на обединување, не може да биде целосно компетиран без силна идентитетска идентификација на европските нации. Проширувањето во таа смисла носи предизвици со кои Европската унија треба да се справи особено во однос на идентитетот.

За проблемот на европскиот идентитет нема да бидеме ниту први, ниту последни кои ќе расправаме и пишуваме. Едноставно пребарување на Гугл ќе ви даде над 54.000 одредници, а едно скромно библиографско истражување на таа тема ќе ве доведе до над 3000 наслови. Во таа смисла, подолго во текстот ќе биде исцртана методолошката рамка во која ќе се движи истражувањето, која на некој начин отскокнува од класичните. Имено, најпрво ќе го изложиме проблемот за европскиот идентитет, по што ќе ја исцртаме историската рамка на европската идеја, затоа што токму таму можат да се лоцираат идентитетските прашања иманентни на самата идеја за обединета Европа. На крај, ќе дадеме краток преглед на

<sup>1</sup> Авторот е вонреден професор на Факултетот за Образовни науки при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. email: [trajce.stojanov@ugd.edu.mk](mailto:trajce.stojanov@ugd.edu.mk).



неколку важни и влијателни разбирања од познати интелектуалци и личности, за идеите за европскиот идентитет, кои се значајни како од теориски аспект, така и од практичен.

Многумина од интелектуалната елита на Европа се обидуваат да го вратат поимот на идентитет во некоја философска и политичко-правна теорија со која ќе можат да го објаснат или конституираат истиот. Еден од нив, Ј. Хабермас, на пример, се обидува да ја аплицира својата теориска рамка за личниот и колективниот идентитет и она што го нарекува „јавна сфера“, како и неговата идеја за „конституализација“ на меѓународниот правен поредок како пат за изградба на постнационален ентитет. Ваквите обиди на теоретичарите се во насока на теориско фундаирање на европскиот идентитет.

Но, овие теориски контекстуализации на идентитетот не се само важни во строго научна смисла. Понекогаш зборот на овие важни личности во поновата европска историја влијае на курсот на самата таа историја. Ова последново е значајно за нашиов предмет, затоа што јавните личности, политичари, интелектуалци или новинари, често се важен импут во историскиот развој на настаните. Затоа што, принципиелно, во корпусот на општествено-хуманистичките идеи, мислењата на мислителите, а особено на оние социјално-политички активните, не само што ја анализираат стварноста, туку многу често со мислењата и ја детерминираат. Нивниот збор тежи и таа тежина често го превагнува историскиот тас на едната или на другата страна. Дијалектиката на социјално-политичката стварност е двостран процес на заемно влијание помеѓу поединецот и социјалната стварност. Така, она што некогаш го кажал Роберт Шуман, Жан Моне, или она што денес го кажува Ј. Хабермас или В. Хавел...не само што ја дескрибираат или експлицираат европската реалност, ами во голема мера и ја обликуваат. А во идентитетска и вредносна и културна смисла, особено.

## II. Европа помеѓу географијата и историјата

Уште од мигот кога на синот на Хронос, Зевс му се допадна убавицата Европа и заради нејзината убавина тој се претвори во бик само за да ја грабне, од тој момент, Европа, континентот-раскрсница постојано е грабнуван и растргнуван помеѓу сопствените светови. Од една страна споена со Азија - нејзината посестрима но сепак толку различна, а од друга страна отворена кон Атлантикот и кон новиот побратим – Соединетите Американски Држави, устроен токму по неговата најдобра визија и пример, и од трета страна, осврнета со нежен допир кон егзотиката на Африка, немирната дама – Европа, навистина флертува со сите. Затоа отсекогаш секому му била предизвик, дури и самата себе си.

Затоа, пред да ја проследиме нејзината историја, накратко ќе проговориме за нејзината географија, затоа што токму заради нејзината географска положба – Европа се чини како најважен континент. На северната земјина полутопка, во умерен топлински појас, со најповолни услови за живот од сите останати континетни, Европа е распослана на 10.18 милиони km<sup>2</sup> помеѓу: на север до `ртот Нордкин (71° северна географска ширина), на југ до `ртот Мароки (36° северна географска ширина), на запад до `ртот Рока (9°31' западна географска должина), на исток до планината Урал на 67°источна географска должина. Според густината на населението (140 жители на km<sup>2</sup>) и бројот на жители (738 милиони), Европа го зазема првото, т.е. второто место меѓу континентите. Скоро колку Австралија, три пати помала од Африка, а четири пати помала од Азија и од американскиот континент, Европа, иако на мапите визуелно прикажана како голема од целосно политички причини, сепак по површина е претпоследна. Колку географски е мала ќе стане јасно ако се има во вид дека нејзината територија зазема само 2% од севкупната површина на земјата или само 6.7% од копното на земјата. Но, по Азија и Африка, со 11% од вкупната светска популација и раст од 0,3% европскиот континент сепак останува најпосакуваното делче во светот за живеење. Строго географски гледано, Европа има најповолна положба од останатите континетни на Земјата. Преку Атлантскиот Океан е поврзана со Северна и Јужна Америка, со Средоземното Море, со Африка, а преку Суецкиот Канал се отвора кон Далечниот Исток и Австралија. Таа е мост кој ги спојува континентите. Од аспект на географијата, тоа е

нејзината предност, но и нејзината коб, нејзината величина, но и нејзината слабост; слично како и со нејзината долга и бурна историја – нешто со што треба да се гордее, но и нешто од што треба да се срами.

Имајќи ја во вид оваа географска поставеност дали можеме да констатираме дека Европа е политички конструкт, пред сè, а не географски? Сосема е во право Едгар Морин со неговата луцидна констатација: „Европа станала географски поим само затоа што прво станала историски поим.“<sup>2</sup> Без својата историја, Европа ќе ја немаше ни својата географија. Поточно, таа се издвоила како посебен географски ентитет не од географски, ами од чисто политички и историски причини. Впрочем, како што мудро ќе забележи и поетот Пол Верлен дека Европа е само „рт или продолжение на Азија“<sup>3</sup> и како таква таа не може да биде посебен географски ентитет. И навистина, географски, Европа на својата источна страна се слева со Азија и границата, т.е. разграничувањето од овој континент во основа е политичко и конструирано, иако може да се остави простор да се тврди дека сепак има природна граница со Азија. Имено, контурите на тоа разграничување се следниве географски маркери: планината Урал (со реката Урал), до Касписко Езеро. Токму оваа природна меѓа е единствената географска „надеж“ за која можеме да се фатиме во обидот да ја разграничине и разликуваме Европа од Азија.

Од друга страна, ако на запад границата е Ирска-Британија, на север до Скандинавија, а на југ до Апенинскиот Полуостров...тогаш сосема легитимно може да се постави прашањето не само до каде е Европа, туку и што е Европа? Зарем Русија не е Европа? Зарем Турција не е Европа? Јас како Балканец, како Македонец имам подеднакво во себе и парче од Западот, колку и парче од Ориентот. „Мојата“ Европа е Европа со Берлин и Брисел, но и Европа со Стамбол и Москва. И тоа не е само од географски причини. Ами првенствено од културолошки. Ќе беше ли Европа културно, политички, економски... тоа што е без Русија? Што ќе е Европа без Достоевски, Толстој или Пушкин? Како ќе се развиваше Европа без Гагарин, без руската вселенска програма и станицата „Мир“? Можна ли е културата на Европа без апстракциите на Василиј Кандински или рускиот симболизам? И уште повеќе, ќе беше ли истата оваа Европа без осумте милиони жртви руски војници и 12-те милиони цивилни жртви (со 13.8% жртви од вкупното население Русија е во петте земји со најголем број жртви)? Може ли да не се вброи во Европа 40% од нејзината територија која ѝ припаѓа токму на Русија, како и повеќе 140 милиони нејзини жители, кои исто така ја населуваат Русија? Ако после BREXIT, повеќе од 65 милиони Британци исто така не се Европа, заедно со 140 милиони Руси и скоро 80 милиони Турци, тогаш што останува од Европа?

Но, од друга страна, како строго географски говорейќи Турција може да е Европа? Со што Турција е Европа? Со 95% од територијата која ѝ се простира на тлото на Азија, Турција дефинитивно не е европска, туку азиска земја. Но да се изостави Турција, која ја претставува врската помеѓу античка Грција, Персија, Рим, Византија и Отоманското Царство, би било не само нечесно, туку и историски неправедно, но и неточно. Затоа, мојата Европа е и Европа со Босфорот. Ќе беше ли Европа тоа што е без Назим Хикмет или уште повеќе без Орхан Памук? Би сакале ли Европа да биде без *Сината џамија* или Топкапи палатата? Зарем Европа не е Европа со исламската мистичка традиција на суфизмот и неговото влијание врз христијанството, физиомирајќи ја можеби дури и источно-православната мистика која денес живо ја живееме? Зарем нашата, „балканска Европа“ не е натопена со традицијата на текињата и џамиите оставени на наше тло уште од Османлиите? Но и нашата, балканската музика би била ли наша музика без зурла и тапан, а нашата битова култура без кебап, а зошто да не и без лезетот на наргиле? Како би личеле балканските ракотворби без калиграфијата, везовите, минијатурите и филиграните кои влечат корени уште од Персија, а преку Отоманската Империја го натопиле и ова тло? Ќе бевме ли тоа што сме без специфичната организација на таа империја во „Рум милетот“

<sup>2</sup> Edgard, Morin (1989). Kako misliti Evropu. Sarejevo: Svjetlost, 45.

<sup>3</sup> Види кај: Дени де Ружмон (1997). Дваесет и осум векови на Европа, Скопје:Култура, 39.

преку кој сме ги зачувале традициите и културата? Ке беше ли ваква Европа без верската и културната толеранција на Отоманската Империја? Оттука, каде почнува, а каде завршува Европа, не само во географска, туку првенствено во културна, духовна смисла? Толку ли Русија и Турција се „исток“, да не можат да бидат „запад“? Само „запад“ ли е Европа? И што конечно се подразбира под тој фамозен „запад“? Затоа, да се задржиме троа на тој поим:

Иако во теоријата, можеби целосно неоправдано се нарекува „западна“ цивилизација, сепак, ние треба да бидеме претпазливи со употребата на поимот „Запад“ и „западната цивилизација“, особено во онаа дури, вредносна употреба која е раширена помеѓу теоретичарите.<sup>4</sup> Прво треба да се биде на чисто дека поимот „западна цивилизација“, или „Западот“, во политичка смисла е далеку од тоа да биде географски запад, туку тоа е целосно политички и историски конструкт. Впрочем, дури и како географски поим, она што е „запад“ е целосно арбитрано. Имено, нултиот меридијан е работа на конвенција и низ историјата таа конвенција се менувала. Денес за нулти меридијан се зема линијата што минува низ Кралската опсерваторија во Гринич, Англија, близу Лондон, поради што се нарекува и Гринич меридијан. За разлика од напоредниците, кои се дефинирани како замислени линии што ја обиколуваат Земјината топка од запад кон исток, нултиот меридијан е сосема арбитран. Од ова, уште повеќе станува јасно дека разграничувањето денеска не е од „географски“, ами од политички причини. Имено, ако нултиот меридијан минува низ Обединетото Кралство, Франција, Шпанија - во Европа, и надолу до Алжир, Мали, Буркина Фасо, Того и Гана - во Африка, тогаш евидентно е дека сè она што политички се нарекува „Запад“, всушност е на **географскиот Исток**. Европската „Мека“ за мигранти, на пример - Германија, да ти била исток!? Или исто како и Швајцарија, да речеме.

Но, независно од географијата, јасно е дека е она што е „Запад“ е чист политички, историски, дури и идеолошки конструкт. Таквата употреба веројатно влече корен од Западното Римско Царство – назив за западната половина на Римското Царство – по административната поделба воведена од страна на Диоклецијан во 286 година. Овој термин се однесувал на западната половина на царството во периодот помеѓу смртта на императорот Теодосиј I (395 г.) и соборувањето на последниот западно-римски император Ромул Августус (476). И сите идни референци на „запад“ веројатно досегаат назад токму до оваа историска точка.

И тука посебно треба да се нотира дека понекогаш дистинкцијата Исток-Запад во политичка смисла не е само идеолошка, туку дури и вредносна, при што Истокот, вредносно е секогаш една скала подолу. Западот секогаш е „горе“, Истокот секогаш е „долу.“ Ова е толку вкоренета вредносна определба, што дури и ние „источњаците“ сме го прифатиле тој вредносен ориентир и самите себе си се доживуваме инфериорни во однос на Западот. За ова на пример може да говори и споменатиот израз „горе“ што на овие простори често го користиме во колоквијалниот говор реферирајќи на „западните“ земји (Германија, Австрија, Швајцарија...). Така, често може да слушнете како некој човек или некој негов близок бил или само што се вратил „одозгоре“, „од горе“, „од Германија“. Германија, Австрија, Швајцарија... се „горе“, ние, „источњаците“- и особено Балканците - сме „долу“. Дури ако оваа одредница „горе-долу“ ја употребуваме како географска, повторно грешиме, затоа што таа секако не се однесува на дистинкцијата исток-запад, туку на север-југ. Да, во таков случај северот е „горе“, југот е „долу“, но очигледно не е така, затоа што ниту еден „гастербајтер“ не вели „сум работел на Север“, но секогаш, дури и со гордост вели „сум работел на Запад“, а Запад секако не е горе во однос на Балканот.

Затоа, ако ја користиме оваа дистинкција „исток-запад“, барем да ги користиме со оваа свест за идеолошкиот баласт и особено да ги користиме овие поими во вредносно-неутрална смисла. Да не се мислиме себе си, „источњаците“, како оние „долу“, а тие,

<sup>4</sup> Поради што, да речеме, „Истокот“, Балканот, често е перцепиран како она „Друго“, затоа што како референца е она што е „Запад“.

„западњациите“, како некои што се „горе.“ Во културолошка смисла постои немерливост на културите, ниту една култура не е „горе“, ниту „доле“, туку секогаш „таман“ таму каде што треба да си е, со свои особености – добри или лоши, сеедно. Но, како и да е, ете, дури и ние во овој текст не сме имуни на тие востановени дистинкции и ќе реферираме на она веќе востановено значење на „Западот“, но исчистено од сите вредносни примеси. Таквото поимање на Запад сепак ги признава придобивките на актуелната цивилизација во добата во кое моментално живееме.

Дури и кога тој фамозен „Запад“ се „пресели“ преку Атлантикот, во САД, својата инспирација сè уште ја наоѓа во идеите посадени и никнати на европскиот континент. Идеите на хуманизмот, просветителството, идеите за индивидуалните слободи и природните права, либерализмот и демократијата од Европа кои се преселија на тлото на САД, таму ја физиомираат социјално-политичката реалност, но со една клучна предност пред Европа – дека овие идеи ќе можат да ги пробаат од „нула“, од ново, на чист терен. Дури може да се формулира една смела теза дека САД се изградени по урнекот на *онаа Европа која никогаш не успеала да го постигне она што си го поставила за цел*, т.е. да биде една, обединета, федеративна унија изградена на идеите на просветителството и либерализмот, како што и самиот Черчил во својот познат говор од 19 септември 1946 година на Универзитетот во Цирих најавил, формирање на Соединети Европски Држави.<sup>5</sup>

Како и да е, сега сме согласни дека голем дел од она што современата западна цивилизација го споделува, всушност го наследила или се родило, токму на тлото на Европа. Сите идеи, од античката философија и наука, преку римското право, класицизмот, низ хуманизмот и ренесансата, до просветителството, па сè до либерализмот, неолиберализмот и модерната... современата западна цивилизација како идеја и вредност ги има наследено од европскиот континент.

### III. Историја на европскиот континент

Првиот краток запис за името на Европа ни доаѓа од античкиот поет Хесиод (900 г. п.н.е), кој во списот *Теогонија*<sup>6</sup>, прв го употребува овој термин. Овде, Европа е всушност опишана како грчка божица<sup>7</sup>, една од трите илјади Океаниди. Освен него, уште еден старогрчки поет кој ја опишува Европа е Мосхос (Μόσχος)<sup>8</sup> од Сиракуза, Сицилија (2 в. п.н.е.), кој запишува четири хексаметарски стихови, т.н. *Идили*, од кои едниот е насловен *Европа (Εὐρωπή)*, каде во 166 стихови, детално го опишува веќе споменатото грабнување на убавата Европа од Зевс.

По овие две митолошки слики за Европа, сите ќе продолжат да се борат за „приграбување“ на Европа. Тројцата синови на Ное: Сим, Ханан и Јафет соодветно ќе добијат „своја земја да ја населат“: Азија, Африка и Европа. Така, Европјаните во христијанската традиција стануваме племето на Јафет. Може да насети како овој миг е клучен за почетокот на изградбата на митот за **јудејско-христијанскиот** карактер на Европа кој до ден-денес трае. за исклучиво Впрочем, токму на оваа идеја, како што ќе видиме, ќе започнат да се градат сите напори за обединета Европа. Идејата за тоа дека Европа воопшто може да биде една, обединета, се раѓа токму од уверувањето дека всушност Европа е христијанска. Како доаѓа до ова?

Со „озаконувањето“ на христијанството во 4-от век од н.е. тоа станало официјалната религија на Римската Империја. И тоа ќе сака да остане долго – единствената официјална „западна религија.“<sup>9</sup> Со тоа, таа официјалност некако „природно“ ќе се врзе за Европа. Оваа

<sup>5</sup> Говорот може да се најде на интернет: <https://rm.coe.int/16806981f3> Пристапено на 08.09.2018.

<sup>6</sup> Hesiod (1908) *The Poems and Fragments*. Clarendon Press: Oxford.

<sup>7</sup> Зборот теогонија (гр. Θεογονία) значи „потеклото на боговите“, и претставува Хесиодов спис кој заедно со Хомеровите Илијада и Одисеја, се најстариот извор на грчката митологија.

<sup>8</sup> Види кај: Đurić, Miloš N. (1990). *Istorija helenske književnosti*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

<sup>9</sup> Уште еднаш и овде го свртуваме вниманието на неправедната, дури и идеолошки интонирани употреба на

идеја за Западното Римско Царство како „свето христијанско“ царство ќе остане **архетип** во свеста на Западна Европа и ќе сака истото да го возобнови во неколку наврати, особено после опасноста од Исламот и неговиот продор на Блискиот Исток и Северна Африка. Од теократските идеи во средниот век за христијанско царство на тлото на Европа, до модерните идеолошките конструкти базирани на христијанските концепти, Европа ќе се обидува да се обедини под доминација токму на оваа христијанска инспирација.

По распадот на Римското Царство, т.е. неговата поделба во 395 година на Западно и Источно Римско Царство, Западното Римско Царство ќе постои кратко, далеку пократко од Источното, кое ќе егзистира сè до 1453 година. Западниот дел од Европа, после поделбата и после пропаѓањето на Западното Римско Царство во 476 година (со падот на Ромул Августус), никако „не се помирува“ и не ја прифаќа идејата дека наследниците на „Ромеите“ се на Исток. Дури и во денешната литература таа империја се нарекува Византиска, иако самите тие се нарекувале „Ромеи“ (*Rωμαίοι*) и сосема легитимно се сметале за наследници на Римската Империја. Византија и Византијци е неологизам кој влегол во употреба подоцна од проучувачите на тоа царство.

Но, да се вратиме на основната идеја за христоцентричноста на европската идеја. Имено, можеме да се констатира дека сите идни обиди за „реставрација“ на Римската Империја на Запад се „христоцентрични“. Од Каролинската Империја, преку возобновувањето на Западната Римска Империја, дури и наречена Светата Римска Империја (*Imperium Romanum Sacrum*) (962-1806), па сè до Хабсбуршката монархија (1526-1804), сите тие се обиди за воспоставување на христијанска империја на Запад, наспроти некакво „друго“ или некој „друг“ кој не е Запад и кој не е христијанин.

По падот на Западното Римско Царство, и со крунисувањето на Карло Велики (742-814), (*Charlemagne*), во декември, 800-тата година, кралот на Франките, всушност ја носи титулата крал на Светото Римско Царство<sup>10</sup>, и една од титулите кои папата Лео III му ја дава нему е „*EuroaePater*“ – „татко на Европа.“ Денешната наука, го нарекува Царството Каролиншка империја, а тие себе си се сметале за *Universum Regnum* (Светско царство), *Romanum Imperium*, дури и **Imperium Christianum** – **Христијанско царство**. Во својот пик оваа Франкиска држава го покривала поголемиот дел од териториите на денешна „Западна“ Европа, и тоа: Франција, Белгија, Холандија Германија, Италија, а подоцна и Шпанија. Таму Франките го создале модерното јадро на новите култури. Со ова, практично за прв пат јасно и експлицитно се етаблира модерниот термин за Европа - врзан за Западна Европа односно христијанска Западна Европа.<sup>11</sup> „Другиот“ во овој случај е сè што не е Запад. Тоа е Византија<sup>12</sup> и новата закана Исламот.<sup>13</sup>

Истата титула „цар на Светото Римско Царство“, што ја поседувал Карло Велики, во 962 година му била доделена на Отон I. Светото Римско Царство (*Imperium Romanum Sacrum/Sacro Romano Impero*) – всушност било германско царство кое постоело од 962-

---

поимите. Имено, не постои такво нешто како „западна религија“! Нема ниту една единствена религија што е родена на Запад, сите религии се родени на Исток.

<sup>10</sup> Еден куриозитет: дури и монетата тој ја нарекува *denarius*, како јасна алузија на една од првите римски монети.

<sup>11</sup> David Dunkerley, Lesley Hodgson et als. *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens* (London & New York: Routledge, 2002), p. 110.

<sup>12</sup> Карло Велики имал посебен однос кон Византија. Постојните тензии со оваа голема империја на Исток, Карло Велики не сакал да го решава по воен пат, туку сакал решавањето на проблемите со Византија да го изведе по пат на дипломатија. Дури, правел напори да се ожени со византиската принцеза Ирина, но тоа не му успеало поради моќта на византиските аристократи и протерувањето на принцезата Ирина од Византија.

<sup>13</sup> Карло на почетокот спротивно на неговата волја морал да влезе во војна со арапскиот калифат во Шпанија, против коговојувал и неговиот дедо Карло Мартел. Во првиот судир кај Сарагоса во 778 г., тој едвај спасил жива глава од бојното поле, но, 18 години подоцна, во 796 г., кога се случила финалната борба со муслиманите во Шпанија, Карло Велики повел голема офанзива и успеал да ја преземе власта врз целиот Пиринејски Полуостров, со што завладеал со уште една нова провинција – Шпанија.

1806 година во западна и средна Европа и ги опфаќало денешните: Германија, Франција, Австрија, Чешка, Словачка, Швајцарија, Бенелукс, Лихтештајн, Монако, Италија, та дури и делови од Словенија и Полска. Светото Римско Царство гледало на Карло Велики, како на свој претходник, така што преку принципот *translatio imperii* Карло Велики го оживеал Западното Римско Царство, станувајќи наследник на стариот Рим. Ова исто така го обновило конфликтот со Истокот т.е. со Константинопол, особено откако синот на Отон, Отон II (967-983), си ја додал титулата *imperator Romanorum*, а со тоа се заканил на наследството на Римското царство.

И конечно, Хабсбуршката Монархија, претставувала сложена држава составена од териториите во и надвор од Светото Римско Царство која била обединета единствено пред монархот. Царот на Хабсбуршката династија, бил биран како цар на Светото Римско Царство, сè до неговото распаѓање во 1806 г. Хабсбуршката Монархија преку Австриското Царство продолжува да опстојува во Австро-Унгарија, сè до XX-от век, кога во 1918 г., по Првата светска војна се распаѓа.

Оттука, може да се увиди како како всушност на европското тло, на одреден начин има еден вековен континуитет, кој денес сака да се обнови преку идејата за Европа. И како и при секој обид кога се конституира еден историски ентитет, се копа што подлабоко во историјата за истата идеја да се востановиподалеку и подлабоко во историјата, за да може митологизацијата да биде помистична.

Оваа идеја за една теократска империјална сила многу брзо ќе се растопи во реалноста на хаосот што ќе почне да ја зафаќа Европа: од преродбата преку реформацијата, до формирањето на нациите. Имено, во новиот век, почнува да станува евидентно дека идејата за единствена Европа, обединета под една религија дека е невозможна. Судирите на европските монарси со папата започнувајќи од XI и XII век сè повеќе се интензивираат. Со т.н. Вермски конкордат од 1122 г. помеѓу папата Калистат II и Хенри V започнува дефинитивното разграничување на државата од црквата, така што со заемното ограничување на меѓусебните „ингеренции“ сè повеќе расте, како што и расте нетрпеливоста, та дури и директните конфликти помеѓу државата и црквата. Како резултат, Францускиот крал Филип IV во 1321 го укинува и го протерува најмоќниот христијански ред во Европа – Темпларите, и црквата сè повеќе се ограничува во своето влијание во европските кралства.

Се разбира, процесите на умирање на идејата за едно свето христијанско царство започнале уште со хуманизмот и ренесансата, и секако со процесите на реформацијата. Дополнително, научниот, техничкиот и технолошкиот развој, пак од друга страна, како и низата откритија: Гутенберг во 1440 година, откривањето на Новиот свет во 1492...и други „коперникански пресврти“ во новото доба почнуваат да го менуваат лицето на Европа, засекогаш.

И конечно, **Вестфалскиот мировен договор** (мај и октомври 1648), со кој сестави крај на 30-годишните (1618-1648), религиозни војни кои беснееја низ континентот после реформацијата, а со кој дефинитивно се стави крај на теократската идеја за „една“ Европа обединета под „едно“ свето царство. Сега „јудео-христијанско-латинско-грчката култура веќе не е во симбиотичко единство...“<sup>14</sup> Вестфалскиот мировен договор бил само логична последица, завршен историски чин на вековниот процес на поделба во западното христијанство, или можеби е поточно да се каже дека е обратно - прв чин во идното профилирање на новата Европа. Она што е позначајно со овој договор е фактот дека не само што утопијата за единствено свето кралство завршила, туку Вестфалскиот мировен договор воспоставил „нов светски поредок“, конечно востановувајќи некои од принципите кои подоцна ќе го овозможат подемот на националните држави. Со тоа, во теоријата овој договор се смета за важен меѓник во процесот на раѓање на нациите и националните идеи. Во овој договор се поставени следниве принципи кои ќе ја овозможат појавата на суверените нации во Европа:

<sup>14</sup> Edgard, Morin (1989). Kako misliti Evropu. Sarejevo: Svjetlost, 34.

- Принципот на суверенитет на народите, т.е. државите и нивното фундаментално право на самоопределување;
- Принципот на правна еднаквост помеѓу нациите, т.е. државите;
- Принцип на обврзност на меѓународните-меѓудржавни договори;
- Принцип на немешање во внатрешните прашања на друга држава.

Конечно, овој мировен договор, заедно со Француската револуција од 1789 г. и Пролетта на народите од 1848 г., како и идеите на Хобс, Русо, Лок, Монтескје... ги родија модерните нации<sup>15</sup>. Со тоа, засекогаш е погребана можноста за „една“ Европа под капата на единствена религија, под едно свето христијанско царство. Од тој договор, преку гореспоменатите револуционерни настани и идеи, па сè до XIX век, конечно се затвораат процесите на формирање на националните држави. Модерната Европа е создадена во метежот и меѓусебна нетрпеливост на нациите. Од тие вековни борби помеѓу новите нации кои се раѓаат, парадоксално но вистинито, Европа никнува во водечка светска сила. Така на пример, до XV век, Кина во секој поглед била понапредна од Европа, но сите погореспоменати настани од ренесансот до создавање на нациите, ја направиле Европа да предничи во новиот свет. Парадоксално, но вистинито - судирот меѓу разните нации ја направиле Европа посилна. Можеби како и во личниот така и во социјалниот живот, Ф. Ниче ќе излезе прав: „Она што не ме убива ме прави посилен.“ Во многу случаи се потврдила оваа теза: најголемиот подем на науката и уметноста се случува во најужасниот век на двете светски војни – во ерата на сверствата се раѓа нуклеарната физика, во татнежот на бомбите се роди Пикасовата *Герника*, исто како Шопеновата *Полонеза* или симфонијата *Ленинград* на Чајковски. „Модерната Европа не се создава во борба против надворешни непријатели, туку во борба против самата себе си“ – ќе констатира во оваа смисла Едгард Морин.<sup>16</sup>

Со формирањето на нациите, дефинитивно и засекогаш е срушена не само секоја надеж за едно империјално и теократско единство во Европа, туку и за хегемонија на било кој хегемон на европско тло. Европа повеќе не е можна под еден хегемон - обединител<sup>17</sup>. Но, сепак ерата на создавање на нациите можеби ја срушила можноста за реставрација на „едно свето христијанско царство“, но го инаугуирало самиот поим за Европа многу повеќе отколку во средниот век. Кога во средниот век се мислело единството, тоа единство се мислело како на христијанско единство, но кога во новиот век се мислело единството, се мислело за Европа. Поимот за Европа во политичка смисла е нов поим. Современата Европа, денешната Европа каква што ја знаеме е нисканата на идеологијата на национализмот.<sup>18</sup> Таа нова Европа која никна во XVIII и XIX век е постулирана на трите дистинктивни белези кои ги гледаме и ден денес:

- Граѓанското општество,
- Пазарната економија и
- Национализмот.

Сите овие особености во почетокот биле во функција на процесите на индустријализација која силно го менувала лицето на континентот. Овие три карактеристики го одбележуваат европскиот континент во вековите кои претстојат, се прошируваат и се продлабочуваат

<sup>15</sup> Секако, во теоријата се познати повеќе тематизации на овој проблем на настанување на нациите. Во основа се разликуваат теориите за настанокот на нациите. Разни автори, различно го разбираат потеклото и природата на нациите. Види повеќе во: Watson, H. S. (1993). *Nacije I države*. Globus: Zagreb; Хобсбаум. Е. (1993). *Нациите и национализмот*, по 1878. Култура: Скопје; Smit, D. Antony (1997). *Nacionalni identitet*. Biblioteka XX vek: Beograd; Гелнер, Е. (2001). *Нациите и национализмот*. Култура: Скопје; Eriksen, H. T. (2000). *Ethnicity and Nationalism*. Pluto Press: London; Андерсон, Б. (1998). *Замислени заедници*. Култура: Скопје; и Шпанер, Д. (2003). *Заедница на граѓани: кон модерната идеја за нацијата*. Слово: Скопје.

<sup>16</sup> Edgard, Morin (1989). *Kako misliti Evropu*. Sarejevo: Svjetlost, 38.

<sup>17</sup> Последниот обид на Хитлер, видовме како заврши.

<sup>18</sup> Кога го употребуваме овде поимот „национализам“ не го употребуваме во негативна вредносна конотација, туку го разбираме како идеологијата која се родила од формирањето на нациите.

и од нив се создава сложената модерна идеологија. Особеностите како суверенитетот, граѓанството и неговата правна еднаквост, пазарната економија и националната идеологија, кои се развиваат на погорните три постулати, стануваат основите на кои почиваат модерните држави во Европа. Глобализацијата кон крајот на XX век, особено после падот на Берлинскиот ѕид, доведе до своевидна универзализација на овие белези, истакнувајќи го либерализмот, т.е. неолиберализмот<sup>19</sup> како светски доминантна идеологија. Оттука, некои автори беа готови да прогласат дури и крај на историјата, се разбира, избрзано и неосновано.<sup>20</sup> Гледаме, без граѓанство, но и без национализмот како идеологија, нема нација. Концептот на нација е зацементиран во свеста на модерниот Европјанин.

#### IV. (Пред)историја на европското обединување

Имајќи го ова на ум, треба да се запрашаме како е можна Европа? Како после сегментирањето, воопшто дојде до идејата за обединување на сите овие нации? Ако XVIII-XIX век ги зачна и роди нациите, тогаш XX-от ги зацементира, доведувајќи ги до најголемите војни во историјата на човештвото: Првата и Втората светска војна. Веројатно тоа е доволна причина за нивно обединување!?

Се создадоа Французи, Шпанци, Германци (тоа се првите оформени нации), Британци, Португалци, Италијани, но како сега повторно да ги направиме Европјани? Или можеби уште подобро е да се прашаме дали воопшто треба сите да ги раствориме повторно назад во „европејството“? И какво би требало да биде тоа „европејство“? Треба ли да ги снесат нациите за да се роди Европа? Или како што луцидно ќе забележи еден автор, „Европа ја создадовме, сега треба да создадеме Европјани.“ А како после националните идеологии да се создадат Европјаните? Како сега да се „врати“ процесот наназад, како да се сврти историјата во обратна насока? И треба ли?

Но веројатно во тоа е убавината и величината на европскиот проект. Токму во тоа е утопистичката визија на проектот обединета Европа. Како што вели францускиот философ Жан Мари Доменик: „Некогаш од племињата се создавале нациите, нациите се групирале во царства, но никогаш не се случило нациите доброволно да се здружуваат за да формираат нова политичка заедница.“ И уште повеќе и уште поважно, како што забележува истиот автор: „за прв пат, после VIII век се јавува можноста Европа да се обедини, а тоа да не биде под некои хегемони, туку против хегемониите [...] отсега европското обединување е изводливо и без империјализмот...“<sup>21</sup> Пред да видиме како е можно тоа, нужно е да видиме како воопшто се раѓаат и како започнуваат тие конкретни идеи за обединување на Европа, поточно да ја видиме предисторијата на идејата за обединета Европа.

Можеби првата визија за една, обединета Европа од поново доба, е онаа на чешкиот благородник и крал на Бохемија, Jiří z Poděbrad/Јиржиј Поцебрадски/Ѓеорѓиј Поцебрад (од Кунштат или Подјебрад)<sup>22</sup>, (1420-1471). Тој бил чешки благородник кој бил крунисан за крал на Бохемија во периодот од 1458–1471 година. Неговиот судир со тогашниот Папа Пиј II (1405-1464), Јиржиј се обидел да го реши предлагајќи сојуз помеѓу христијанските сили (Унгарија, Полска, Бохемија, Баварија, Франција, а подоцна и Шпанија); Европа како поим не се спомнува, или европски сојуз, туку тоа е првенствено христијански сојуз кој би требало да ги реши разликите и недоразбирањата меѓу овие кралства, но и првенствено да се запрат „гнасните Турци, кои претходно го освоија Константинопол.“<sup>23</sup> Иако овој негов обид пропаднал „поради отпорот на двајца папи, чија моќ имал намера да ја скрши, овој предлог останува значаен датум во историјата на Европа: првпат скицира една континентална

<sup>19</sup> Како доминантна економска теорија настаната после Втората светска војна, а конкретно практикувана од Маргарет Тачер во 70-тите години од XX век.

<sup>20</sup> Френсис, Фукајама (1994). Крајот на историјата и последниот човек. Култура: Скопје.

<sup>21</sup> Žan-Mari Domenak (1991). Европа: kulturni izazov. Prosveta: Beograd, 24-39.

<sup>22</sup> Постојат повеќе транскрипции меѓу кои и Поцебрад/Поѓрбрад.

<sup>23</sup> Види кај: Дени де Ружмон (1997). Дваесет и осум векови на Европа, Скопје: Култура.



федерација.<sup>24</sup> Како и да е, во предисторијата на европското обединување, ова се смета за прв обид за една федерација, унија на независни држави, обединети во едно.

Гледаме дека идејата за обединета Европа и во своите корени, повторно во овој свој прв обид за обединување, се перцепира исклучиво како христијанска и „западна“. Впрочем и првото официјално, современо движење за обединување на Европа, т.н. *Паневропска унија* на грофот Richard von Coudenhove-Kalergi/Ричард фон Куденхов-Калерци (1894 – 1972), се повикува токму на истата христијанска традиција на Европа. Имено, кога тој во 1923 ја објавува книгата *PanEuropa*<sup>25</sup> а една година подоцна и манифестот каде е презентирана идејата за една, обединета Европска држава која би почивала на четирите принципи: либерален конзервативизам, христијанство, социјална одговорност и проевропејство. Оттука е евидентно дека станува збор за истата линија која влече дури од Римската Империја, Каролиншката Империја, Светото Римско Царство, Хабсбуршката Империја за кои зборувавме погоре и која под Европа ја подразбира христијанската и „Западната Европа“. Овој Паневропски сојуз експлицитно ги исклучувал Британските Острови, Источна Европа и Русија. Впрочем, во голема мера тоа движење е создадено како опозиција на СССР, Азија, Велика Британија и САД.

Дополнително, во движењето директно се инволвира Ото фон Хабсбург, поранешниот Австро-унгарски принц од Хабсбуршката династија, прво како потпретседател на истото, а по смртта на Ричард фон Куденхов-Калерци во 1972 и како негов втор претседател. А ако се има во вид дека оваа Паневропска унија во своите редови имала и така угледни поединци како Алберт Ајнштајн, Томас Ман, Зигмунд Фројд, Бенедето Кроче, Лео Блум, Жорж Пампаду и еден од идните директни основачи на Европскиот сојуз, Конрад Аденауер – ќе се види дека тој дух на истата јудео-христијанска идеја била раширена и помеѓу европската интелектуална елита.

Дури и „таткото на Европската Унија“ Жан Моне, во својата книга *За Европа*, изразува ваков експлицитен став кој е потврда на духот во кој е изградена современа Европа и според него, воопшто современиот, западен свет: „Демократијата му го должи своето постоење токму на христијанството. Таа е родена на денот кога човекот бешеповикан во својот материјален живот да го оствари достоинството на човековата личност, со слобода на единката, со почитување на правата на секој и преку негување на братска љубов кон сите. Никогаш пред Христа не биле изнесени слични идеи. Демократијата на тој начин е поврзана со христијанството и историски и како учење“.<sup>26</sup> Гледаме, Европа и Европската Унија како проект, не само што е „христијански клуб“ – како што ѝ приговараат нехристијанските земји аспиранти за членство, како Турција, заради мнозински христијанското население - туку во основа е построена на христијански идеи и вредности. Но и многу повеќе од тоа - не само Европа, според Моне, туку сета западна демократија, сите принципи и начела на либералниот капитализам се христијански инспирирани. Така, на пример, Моне, продолжува: „Овие начела беа вметнати во првиот демократски устав, Уставот на Соединетите Држави, во кој поврзаноста меѓу христијанството и демократијата длабоко се чувствува и се пројавува во секојдневниот живот.“<sup>27</sup>

На значењето на овој, „христоцентризам“ и „западоцентризам“ ќе се вратиме во епилогот на овој труд, каде Впрочем истиот ќе го проблематизираме. Токму заради тоа всушност во овој историски преглед и толку евидентно го акцентиравме и екстензивно интерпретиравме токму тој момент. Имено, ја проблематизираме токму таа визија за Европа, на која всушност Европа се родила: визијата за една западна, христијанска унија. Затоа што околностите за таква Европа драстично се изменети. Таквата Европа не само што

<sup>24</sup> Ibid, 79.

<sup>25</sup> Coudenhove-Kalergi, Richard (1988). Pan-Europe. Paris : Presses universitaires de France.

<sup>26</sup> Жан Моне (2003). За Европа. Круг: Скопје, 42.

<sup>27</sup> Жан Моне, Op. Cit., 43.

е невозможна, туку според нас, и не треба да биде возможна, а ако инсистираме да биде возможна - таквата Европа нема да ја има.

Како и да е, гледаме дека на таквите „христоцентрични“ и „западноцентрични“ визии ќе почне и да се гради Европската Унија. Иако првично востановена како економска организација, со строго економски и индустриски интереси, на прв поглед далеку од ваквите христоцентрични и западноцентрични идеолошки визии, сепак првите обиди за идејно-идеолошко и идентитетско профилирање, се токму такви.

Првиот чекор во тоа формирање е како меѓународна организација за најважните тогаш суровини – јаглен и челик, Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), на предлог на Роберт Шуман кој предага „*француско-германското производство на јаглен и челик како целина да се стави под еден заеднички Врховен орган, во рамките на една организација отворена за учество на другите земји на Европа*“.<sup>28</sup> Таквиот чин бил наменет да го помогне економскиот раст и да го зацврсти мирот меѓу историските непријатели Франција и Германија и на тој начин, како што вели Шуман: „војната да се направи не само незамислива, туку и материјално невозможна“, затоа што јагленот и челикот биле многу важни ресурси потребни за една земја да води војна.

Затоа, на 09.05.1950 година францускиот министер за надворешни работи, Роберт Шуман приложил план за создавање служба за контрола на производството на јаглен и челик во СР Германија и Франција, таканаречениот Шуманов план. Само еден месец по приложувањето на планот беше свикана владина конференција која го разгледала овој предлог, а во април 1951 година во Париз конечно е потпишан договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) од страна на Франција, СР Германија, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија. Тоа биле првите земји-членки од кои ќе тргне приказната за ЕУ до денес. Од стапувањето на сила на ЕЗЈЧ, па до денешен ден, историјата е горе-долу позната. Затоа, во заклучок на овој историски дел од трудот, сосема фактографски би ја класифицирале еволуцијата на ЕУ.

Така, би можеле да зборуваме за четири фази во развојот на истата: после првата фаза со стапувањето на сила на споменатиот договор за јаглен и челик и со тоа формирање на заедницата; втората фаза е договорот за основање една Европска економска заедница (ЕЕЗ) и Европска атомска заедница (ЕВРОАТОМ), потпишани од страна на шесте држави-членки на ЕЗЈЧ на 25.03.1957 година во Рим (поради што договорите го носат името Римски договори, коишто стапија во сила од 01.01.1958 година); како посебна, трета фаза може да се издвои периодот од стапувањето во сила на Римските договори во 1958, па сè до првата опширна ревизија на договорите, таканаречениот Единствен европски акт (ЕЕА) во 1987 година; четвртата фаза од еволуцијата на ЕУ го опфаќа периодот од Единствениот европски акт па сè до стапувањето на сила на Договорот од Мастрихт односно а кон крајот на 1993 година, со што конечно Европските заедници се обединуваат во една единствена Европска Унија.

Вака симплифицирано, еволуцијата на идејата за Европската Унија изгледа едноставна и лесна. Но, во суштина, таа никнува од пепелта на Втората светска војна, после најголемите ужаси кои човештвото некогаш ги доживеало и до ден-денеска се препелка во сопствените рушевини, од кои само повремено се насетуваат контурите на идниот, храбар, нов свет кој на почетокот, во својата утопистичка визија, го ветувала. Во суштина, Европа е утопистички проект. И според наше мислење, таква треба да остане и по однос на идентитетот – нешто што допрва треба да дојде.

## V. Околностите и мотивите за европското обединување

Ниту во почетокот на раѓањето на европската заедница, ниту денес работите се црно-бели. Патот по кој тргнала Европа бил нејасен и неизвесен. Сепак, после пустошот од

<sup>28</sup> Договорот е достапен на страната на ЕУ: Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022>.

Втората светска војна само едно било јасно – никогаш да не се повтори! За да не се повтори, Европа мора наместо да се дели, да се обедини. А од војната стана јасно дека „новата Европа“, за која зборуваше дури и Хитлер<sup>29</sup>, како таква, втемелена на национализмот, фашизмот и хегемонија, е невозможна. Желбата за мир и сигурност мораше да роди нови идеи за единство. А околностите за тоа обединување после Втората светска војна и блоковската поделеност, беа скоро идеални - оти беа нужни. Национализмот, роден од концептот на нациите, олицетворен во фашизмот и нацизмот, донесоа силен импулс на таа желба за мир и сигурност. Но, мотивите за ова обединување првенствено треба да се бараат и во нужноста што ја налагаше опкружувањето. Имено, Европа, таа до тогаш славна и стара сила, одеднаш е притисната од две нови супер-сили САД и СССР. Историски, до 1914 европските држави беа доминантни на светската политичка сцена, но двете светски војни од таа доминација направија само бледа сенка. „Новите светски сили САД и СССР поставија критериуми за нова меѓународна моќ, кои далеку повеќе ги надминуваа можностите на помалите европски држави“<sup>30</sup> „Старата дама“ го создаде новиот свет, а сега за неа во него нема место. Тоа, покрај желбата за мир, сигурност и просперитет, беше главниот мотив за обединување. Но, секако, имаше и уште еден, можеби по малку и скриен, но многу важен мотив, а тоа е „црвената закана“. СССР и комунизмот беа сеништето надвиснато не само над Европа, туку и над САД. Заради тоа односите на СССР и САД и онака веќе подолго време се заладени, но после Втората светска војна, особено. Дури и во Втората светска војна САД и покрај тоа што беа на иста страна со СССР, искрено се надеваа, а понекогаш и работеа на нејзината пропаст. Американските воени експерти и министри се надеваа на брз пораз на „црвената армија“. Дури, на пример, тогашниот сенатор Хари Труман, како поборник на изразито десна политика, јавно ја објавил прокламацијата на политиката до која САД би морале да се придржуваат во новите околности: „Ако видиме дека Германците ја добиваат војната, треба да ја помогнеме Русија, ако Русија победува, треба да им помогнеме на Германците и на тој начин нека се испробиваат меѓусебно што е можно повеќе“.<sup>31</sup> Ваквите констелации долго ги колебале Американците дали воопшто да влезат во војна. Херберт Хувер ги предупредуваше американците: „Ако влеземе во војна која ќе ја добие Советскиот Сојуз, ќе помогнеме во ширењето на комунизмот во Европа и во целиот свет“.<sup>32</sup> Заканата од „комунистичката зараза“ влијаеше директно на обединувањето на Европа. Во ваквите нови политички констелации и изменета геополитиката поради „црвената закана“ е никната и идејата за обединета Европа. Европското обединување во основа се одвиваше во три етапи и во три различни области: најпрво економско, според планот на Маршал, потоа дипломатско и воено, преку Пактот во Брисел и Атлантскиот пакт и на крај политичко, преку создавањето на Советот на Европа.<sup>33</sup> Имено, Маршаловиот план од јули 1947 требаше да ја помогне обновата на Европа, но и истата целосно да ја стави под американска контрола. Дури и СССР требаше да се согласат на извесни отстапки за да добијат поддршка со Маршаловиот план, што се разбира не се случи. Советското одбивање на Маршаловиот план имаше пресудно влијание во конечната блоковска поделеност на Европа. Истата година во која беше формиран Маршаловиот план, СССР го формира Коминформ-от (Информбирото), како свеоевиден пандан на Организацијата за европска економска соработка (ОЕЕС), (од 1960 познато како *OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development*), преку која всушност се канализираше помошта

<sup>29</sup> Идејата на Хителровата „нова Европа“ се темелеше на расната теорија на социјалниот дарвинизам и супериорноста на германската нација. Европа требаше да биде обединета, но по урнекот на Хитлер и под германска хегемонија.

<sup>30</sup> Вернер, Вајденфелд, Волфанг Веселс (2004). Европа од А до Ш: Прирачник за европска интеграција. Скопје: Фондација Конрад Аденауер, Сектор за Европска интеграција.

<sup>31</sup> Radovan, Vukadinović (2008). Amerika i Rusija. Zagreb: Politička kultura, 51.

<sup>32</sup> Ibid., 51.

<sup>33</sup> Лазар, Лазаров (2005). Европска Унија: состојби и перспективи. Скопје: Култура, 42.

од САД. Вкупно 13 милијарди долари беа преточени во Маршаловиот фонд, кои послужија за целосна „американизација“ на Европа, започнувајќи од стопанството, производството, услугите, технологијата, земјоделието, индустријата..., со Европа стана зависна од САД.

Конечно, поделбата Исток-Запад, за која зборувавме погоре, е потврдена уште еднаш, сега во новиот контекст! И во современа смисла поделбата Исток-Запад го има токму ова блоковско значење на поделеност помеѓу комунистичкиот Исток, наспроти либерално-капиталистичкиот Запад. Контрадикторно, но согласно *realpolitik*<sup>34</sup>, сосема можно – некогашните најголеми непријатели Германија и Франција застапаа на иста страна, против новиот непријател СССР. А сојузниците од Втората светска војна се поделија. И како финале на тоа, во 1949 г. е формирана Североатлантската алијанска – НАТО (North Atlantic Treaty Association), додека во 1955 г. е основан Варшавскиот пакт, со што „железната завеса“ конечно се спушта над Европа. Во овој контекст може да се каже дека европското обединување во геополитичка смисла е директен плод на блоковската поделеност.

Западните земји имаа добивка од тоа обединување. Франција, на пример имаше придобивка затоа што ѝ се овозможи директен пристап до германските резерви за јаглен и челик, додека Германија пак, се согласи со тие политики, затоа што за неа претставуваа излез од од позицијата на меѓународна изолација во која се најде по завршетокот на Втората светска војна. Така, француско-германскиот интерес се претвори во пријателство и тие две земји станаа предводнички на европското обединување. Но сепак, во ерата на Студената војна, Европа воопшто не се чини обединета, напротив таа е разединета, поделена на сфери на влијание, на кратко растргната помеѓу „Истокот“ и „Западот“. До почетокот на XX век Европа го владееше светот, по двете светски војни еден друг свет ќе владее со Европа. Како што правилно забележува Едгар Морин: „Почнувајќи од 1955, разрушената Европа од 1945, со исклучок на централна Европа, станува Европа на економскиот развој. Но истовремено, тоа е Европа на политичкиот пад. Нациите на Исток се под надворешна и внатрешна контрола. Оние од Запад се политички разединети и зависат од американското покровителство. Од Студентата војна па наваму, Европа е преполовена помеѓу Ориентот и Западот“.<sup>35</sup>

Ете, тоа се околностите и мотивите, но и состојбата во Европа. Каде сега, со оглед на ова, се перспективите на Европа? Од денешна перспектива може да се рече дека Европа мора да се движи, т.е. мора да ја движи утопистичката визија дека таа мора - Европа и Европјаните - постојано да се (ре)создаваат. Да се создаваат во нешто свое, но и нешто светски-уникатно. Европа мора да биде урнек за иднината, но и проект на иднината.

## VI. Идентитетот како проект на иднината

Оттука, сосема природно што Европа постојано еквилибрира помеѓу различните можности. Така, уште од својот зачеток Европската Унија се колеба околу својот карактер. Што треба да претставува Европската унија: **федерација или конфедерација**? Унија на суверени држави или една федерална држава со централна влада, составена од само делумно независни федерални членки? Уште со првите разговори за европското обединување се појавила дилемата која се проткајува до ден-денес, а која всушност и ја чини Европа еден уникатен хибриден модел кој се карактеризира со **интерговернментализам**<sup>36</sup> и

<sup>34</sup> Терминот *Realpolitik* е употребен за прв пат во XIX век од Лудвиг вон Рошау (Ludwig von Rochau), германски писател и политичар, во неговата книга од 1853 Принципите на реалполитиката применети врз германската држава (*Grundsätze der Realpolitik angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands*), со која тој ги означува принципите кои управуваат со политиката, како што „природните закони управуваат со природата.“

<sup>35</sup> Edgar, Morin (1989). *Kako misliti Evropu*. Sarejevo: Svjetlost, 45-36.

<sup>36</sup> Во интерговернментализмот или меѓувладиниот модел, владите на националните држави имаат доминантна улога во носењето на одлуки кои ја засегаат Европската унија. Тоа го остваруваат преку принципот на едногласност, врз основа на кој, ти имаат право на вето.

**супранационализам.**<sup>37</sup> Оваа „колебливост“ и „еквилибристика“ помеѓу двата модела, всушност постојано го држи отворено прашањето за тоа колку треба да се отстапи од националното во полза на европскиот суверенитет и по себе доволно илустративно ја демонстрира дилемата за европскиот идентитет.

Европа постојано еквилибрира помеѓу идејата за конфедерација – унија на суверени држави и федерација – федерална држава со централна влада. Денеска ЕУ носи карактеристики и на двете: има заедничка царинска унија, еден пазар, отворени граници и единствена валута, додека од друга страна нема ексклузивна моќ во надворешните работи, во одбраната или во економската политика. Оваа хибридна постојано ја следи идејата за обединување, а тоа несомнено се рефлектира на обидите за создавање на еден европски идентитет.

Дури и „татковците на ЕУ“ на почетокот од создавањето биле претпазливи, и се определиле за методот на „функционална интеграција“, врз основа на кој интеграцијата на тогашната заедница во одделни сектори постепено ќе доведе до целосна интеграција. Така по ЕЗЈЧ, и ЕОЗ (Европска одбранбена заедница), се направи обид за формирање на Европска политичка заедница (ЕПЗ), која уште на почетокот бараше премногу откажување од националниот суверенитет и како таква беше напуштена, инабрзо се врати функционалниот модел преку формирањето на ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ. Конечно, во 1967 се интегрирани органите на трите европски заедници (ЕЗЈЧ, ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ), со што се отвори патот кон поголема интеграција. Преку ова се гледа идејата за функционалната интеграција: во ЕЗЈЧ беше обединет само еден сектор – јагленот и челикот. Во ЕЕЗ најпрвин постоеја само малку реално обединети области, особено Царинската унија и заедничкиот пазар, надворешно-трговската и аграрната политика. Со ЕЕА дојде до зголемено проширување на заедничките полиња на делување (политика на животната средина, истражувачка и технолошка политика итн.). Со стапувањето во сила на Договорот од Маастрихт, практично сите полиња беа вклучени во некаква форма на соработка.

Како што се движеше ова функционално интегрирање, така се движеше и разбирањето и доживувањето на европскиот идентитет. Па така, можат да се разликуваат неколку фази во тоа доживување на идентитетот. Во првата фаза на самиот зачеток, идејата за обединета Европа беше свежа, полетна и идеалистичка. Чувството за заедништво после деструктивните национализми дозволуваше луѓето, политичарите и интелектуалците не само да шепотат, туку и гласно да заговараат Обединети европски држави. Во овој период идеите за идентитетот не се дискурзивни, но се длабоко емотивни – Европјаните после хоророт на Втората светска војна и стравот од комунизмот едноставно ја чувствуваат својата заедничка судбина. Втората фаза е живеењето во комфорната зона во 60-тите години помеѓу поларизираниот свет од Студената војна. Поддршката од САД преку директниот економски импут, го забрза европскиот развој наспроти СССР и „источниот блок“, по што „медениот месец“ ќе кулминира во третата фаза од развојот на европскиот идентитет во 80-тите и 90-тите години од минатиот век. Тогаш се чинеше дека нациите совршено успешно се интегрираат во една силна Европа со заедничка визија и идентитет. Сепак, во почетокот на новиот милениум, мирот, сигурноста и просперитетот до кои доведе европското сојузување беше разнишано. Отфрлањето на Уставот во 2005 година, но и нецелосното остварување и одложување на Лисабонскиот договор (2007), светската економска криза и конечно британското излегување од Унијата – БРЕГЗИТ започнато во 2016 г., го завршија тој подем на интегративни процеси и сериозно ги поставија на маса прашањата за идентитетот, но и за иднината на Европа.

<sup>37</sup> Во супранационализмот или наднационалниот модел пак, владите на националните држави немаат доминантна улога, затоа што носењето на одлуки се остварува според т.н. комунтарен метод, врз основа на кој институциите на ЕУ се главните носители на одлуките во ЕУ, и националните влади немаат право на вето, дури ако се спротивни на нивните гледишта.

И токму кога се чинеше дека тој процес ќе продолжи до конечна интеграција во целосно супранационален модел, пред Европската унија се исправија уште посериозни предизвици: Кина, Русија, Исламската држава (ИС)-, бегалска криза..., можеби ги вратија старите прашања за идентитетот со кои Европа веројатно требаше да се справи уште на почетокот на својот пат. Вака, ќе мора да го оди одново. Но, зарем тоа не е единствениот начин – Европа да се промислува себе си постојано и постојано, повторно и повторно, сè одново и секогаш од почеток? Како сега, особено во светло на сите овие предизвици да се мисли за идентитетот? Каде се денеска „Европјаните“ во Европа што ја создадовме?

Вацлав Хавел, на пример, е убеден дека „европејството“ е самоевидентно. Од таа „самоедивенција“ тој е оптимист дека ќе произлезе европската самосвест. Луцидно тој забележува дека ние сме Европјани, до толку сме вродени Европјани, што дури немаме самосвест за тоа.<sup>38</sup> Но, воочливо е дека на ова „несвесно“ европејство не можеме да го градиме идентитетот. Идентитетот мора да има и своја рационална, дискурзивна артикулација. Како и од кои состојки да се изгради таквиот дискурс? Јулијана Кристева, на пример, е убедена дека европската култура ќе ги доведе Европјаните до една федерална Европа. Имено, кога се прашува кој би бил заедничкиот именител на сиот тој национален, религиозен, политички диверзитет, таа е убедена дека тоа е токму културата. А разликите, плуралитетот, мултилингвалноста... според неа, мора да бидат почитувани на сите нивоа - на Европа ѝ се потребни националните култури.<sup>39</sup> За славниот Умберто Еко, пак нема сомнение дека всушност од почетокот на свеста за една Европа, всушност се работи токму за идентитетот во настанување. „И токму тоа ја конституира основата на европскиот културен идентитет: постојан дијалог помеѓу литературите, философиите, музичките и театарските производи. Ништо од тоа ниту една војна не може да избрише. И токму овој идентитет е основата на една заедница која може да ги надмине и најголемите бариери, дури и оние јазичните“.<sup>40</sup>

Еден од најважните мислители на денешницата Јирген Хабермас во својата книга *The crisis of European Union: A Response*<sup>41</sup>, ја разработува темата за иднината на ЕУ во светло на неодамнешната глобална криза. За него, кризата првенствено е криза на легитимитетот, солидарноста и довербата. Од оваа книга, составена од четири есеи<sup>42</sup>, може да се издвојат следниве две важни поенти:

1. Нема контрадикција помеѓу националниот суверенитет и Унијата и
2. Постои демократски дефицит во процесите на одлучување на ЕУ

За Хабермас е јасно дека членките истовремено се и европски граѓани и граѓани на нациите. Тој споделен суверенитет за Хабермас всушност е најважната иновација, а со тоа и значајна придобивка на ЕУ. Најчестата споредба на ЕУ со САД е дека Европа е несовершена федерација во однос на САД, но за Хабермас токму оваа карактеристика на ЕУ на споделен суверенитет може да ја направи неа „космополитска заедница“.<sup>43</sup>

По однос на демократскиот дефицит, Хабермас правилно забележува дека е потребно, „европеизација“ на Европа, зближување и сплотување. Но, тоа нема да се случи одозгора,

<sup>38</sup> Havel, Vaclav: Is There a European Identity, Is there a Europe? <http://pro-europa.eu/europe/2694/vaclav-havel-is-there-a-european-identity-is-there-a-europe/> Пристапено на 20.08.2018.

<sup>39</sup> Kristeva, Julia: Homo Europaeus: Does a European Culture Exist? [http://www.kristeva.fr/homo\\_europaeus\\_en.html](http://www.kristeva.fr/homo_europaeus_en.html) Пристапено на 10.07.2018.

<sup>40</sup> Umberto Eco: European cultural identity? A matter of dialogue. <http://pro-europa.eu/europe/492/umberto-eco-european-cultural-identity-a-matter-of-dialogue/> Пристапено на 11.08.2018.

<sup>41</sup> Jurgen, Habermas (2012). *The crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polit Press.

<sup>42</sup> 1. Why Europe Is Now More Than Ever a Constitutional Project; 2. The European Union Must Decide between Transnational Democracy and Post-Democratic Executive Federalism; 3. From the International to the Cosmopolitan Community; 4. The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights. Appendix: The Europe of the Federal Republic.

<sup>43</sup> Jurgen Habermas (2012). *The crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: PolitPress, 58.

административно, туку само со голема доза на граѓанска партиципација.<sup>44</sup> Овој дефицит може да се надмине со давање еднаква моќ и на Европскиот совет и на Европскиот парламент. Во овој контекст може да се чита и неговата теорија за „јавната сфера“ – посредувана сфера помеѓу општеството и државата<sup>45</sup>, а тоа е дека „политичкото“ всушност е „јавното“ кое може да го намали меѓусебниот јаз.

Уште еден важен поим кој се сретнува кај Хабермас, а тоа е поимот на „конституализација“<sup>46</sup>, со кој тој се обидува да го објасни процесот на унификација на ЕУ. Во таа смисла ќе каже дека Европа сега, повеќе од кога било е „конституционален проект“.<sup>47</sup> Космополитизмот бара конституализација на меѓународното право, но тоа не може да се легитимира од меѓународниот поредок по себе, или од наводната валидност на меѓународните норми. Достоинството, човековото достоинство како морална основа на човековите права и со тоа алка помеѓу моралот и позитивното право, за Хабермас претставува трансцендентниот принцип во потрага по негова соодветна институционализација. Оттука тој се прашува кој би бил политичкиот поредок отаде националните држави, што може да ја разреши тензијата помеѓу демократијата и човековите права? Од оваа перспектива ЕУ претставува по себе важен придонес во конституционализирањето на светското општество. Гледаме дека европскиот идентитет е легитимен, но и сериозен проблем и секако предизвик на ЕУ и на интегративните процеси, за што говори не само фактот што значајни автори, интелектуалци, универзитети, институти и издавачки куќи публикуваат на оваа тема, туку и фактот што во последните две децении, значајни истражувања за развој на политики се прават во рамките на самите тела на Европската унија. Од Самитот во Копенхаген од 1973 г., произлесе *Декларацијата за европскиот идентитет*<sup>48</sup>, која претставува први обид на Унијата да го отвори токму прашањето за идентитетот. По Договорот од Мастрихт (1992), беше повеќе од јасно дека тоа ќе биде еден од клучните предизвици, зошто по тој договор обединета Европа веќе не беше само економска, туку и социјална и политичка унија, а како таква бараше и единство на идентитетот. Од друга страна пак, *Повелбата за основните права на Европската Унија*<sup>49</sup> и Договорот од Лисабон (2007) како легално обврзувачки договор, исто така поставија обврски на земјите членки во таа насока. Така, во Преамбулата<sup>50</sup> можат да се сретнат основните вредности на кои се темели идентитетот на Унијата, меѓу кои човековите права, слободата, демократијата и владеештвото на правото како универзални и неотуѓиви права.

Од овие моменти до денес сепак не престануваат дебатите, истражувањата и особено креирањето политики за овој проблем. Така, да речеме, во 2012 Брисел беше домаќин на Конференција за прашањата за идентитетот – *The Development of European Identities: Policy and Research Issues*<sup>51</sup> - на која впрочем беа презентирани резултати од долгогодишни истражувања на оваа тема. Програмата *Европа за граѓаните* (2007-2014) (Europe for Citizens) е исто така повеќе милионски проект којшто има за цел „да развие чувство за

<sup>44</sup> Ibid., 132.

<sup>45</sup> Ibid., 50.

<sup>46</sup> Под конституализација се подразбира објективизирање на меѓународното право до ниво на ограничување на државните суверенитети. Поддржувачките на конституционализмот тврдат дека меѓународното јавно право го препознава заедничкиот интерес на човештвото, надминувајќи ги државните интереси, и затоа меѓународното јавно право го вградуваат во конституционални основи.

<sup>47</sup> Jurgen Habermas, Op. Cit., 12.

<sup>48</sup> *Declaration on European Identity* (Copenhagen, 14 December 1973) [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_on\\_european\\_identity\\_copenhagen\\_14\\_december\\_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html)

<sup>49</sup> *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

<sup>50</sup> *Treaty of Lisbon* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2007/306/01&from=EN>.

<sup>51</sup> Види повеќе: *The Development of European Identities: Policy and Research Issues* [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/events-194\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/events-194_en.html)

европски идентитет, базиран на заеднички вредности, историја и култура<sup>52</sup> која во 2013 кулминираше во прогласување на таа година во „година на граѓанството.“

На прагот на новиот милениум, за време на португалското претседателство со ЕУ, беше наречан и специјален документ за проблемот на европскиот идентитет, кој го изготви познатиот шпански социолог Мануел Каstellс Оливан, еден од идеолозите на т.н. Лисабонска стратегија за економски развој. Овој автор претходно има работено на овие теми сублимирани во тритомната *Информатичко доба*<sup>53</sup>, а на проблемите со европскиот идентитет е фокусиран во третиот том насловен како *Крајот на милениумот*. Тука се обидува да лоцира некои елементи на она што за него е проект, но многу значаен проект на формирање на европски идентитет: „Обединувањето на Европа, во долгорочна перспектива, бара европски идентитет“.<sup>54</sup> Гледаме, според овој автор, дека целосното обединување на Европа зависи од формирањето на нејзиниот идентитет. При тоа, тој се обидува да лоцира некои области каде таа идентитетска градба може да почне да се гради. Тој ги смета националните идентитети за „чворови“ или „јазли“ од кои може да се плете заедничката мрежа на идентитетот. Во таа смисла идентитетот на ЕУ треба да произлезе од споделувањето на некои заеднички социјални и културни практики. При тоа, според него, идентитетот треба да се создава и споделува преку следните методи: образование, мултилингвалност, интернет, медиуми, мобилност, еден пазар на труд, мултикултура, заедничка политика, регионална соработка...

Но, овој како и многу други обиди кај други автори да се одговори на прашањето што е, во што се состои заедничкиот европски идентитет, што е суштинатата на тој идентитет, или што треба да биде, остануваат јалови. Можеби само, како што и прилега, сите се претпазливи од оваа перспектива да се проектира **етосот** на тој идентитет. Впрочем идентитетот е токму тоа – *специфичен, заеднички етос што го споделуваат членовите на една заедница*. Поконкретно под идентитет се подразбира *збир на дистинктивни карактеристики на поединецот или заедницата*. Како таков, идентитетот би можеле да го сведеме на одреден сет вредности, идеи и верувања кои обезбедуваат симболично значење и смисла на поединците и заедницата, преку зајакнување на чувството на припадност. Токму тоа е тој **етос** на заедницата. Кога се конституира нацијата, тој етос се обезбедува низ еден процес на **мистификација** токму за да се засили тоа чувство на припадност. Така тој содржи три круцијални елементи:

1. Виктимизација,
2. Хероизација и
3. Митологизација.

Прво, секоја нација во градењето на својот идентитет има некој наратив на жртва; второ, секоја нација во сопствениот наратив, од тоа „излегла“ како херој, т.е. секоја нација има свои херои и конечно, секој групен идентитет кога креира нација копа што е можно подлабоко во историјата креирајќи соодветни митови, т.е. ја митологизира историјата. Секој идентитет на еден или на друг начин има слична структура. Дури и личните, семејните идентитетски наративи се градени на сличната структура: секое семејство некогаш, многу одамна било жртва, или имало славно минато, креирајќи мит од својата „посебност.“ Но, таква „посебност“ Европа нема! Посебноста, наративот на мистификација всушност е граден преку судирот на нациите една со друга – националните митови се градени во меѓусебните војни. Како тогаш да се изгради заедничкиот мит? Како да дојде Европа до заедничките митови, до заедничката виктимизација и хероизација?

Во овој миг сметаме дека таквиот наратив не е на повидок. Во оваа фаза креирањето на етос е далеку одвозможен. Наспроти тоа има сериозен напредок во изградба на европскиот

<sup>52</sup> Europe for Citizens [https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en)

<sup>53</sup> Manuel Castells (1996) *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

<sup>54</sup> Manuel Castells (2010) *End of Millennium*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd. p. 368.



демос.<sup>55</sup> Европа во оваа фаза е е поблизу до изградба на една **политичка платформа** за идентификација, отколку до еден **споделуван етос**. Преку институциите, политиките, одлуките, таа гради цивилни вредности, политички вредности и универзални човекови вредности: демократија, човекови права, слобода... . Еден од најважните чекори во таа смисла е заедничкото државјанство на членките. Ова супранационално државјанство е утврдено уште со Договорот од Мастрихт според кое: секој кој е припадник на некоја од нациите членки е воедно и граѓанин на Унијата, е клучот во градењето на тоа заедничко чувство на припадност. Но, рековме сепак ова успешно го конструира европскиот демос, но не и европскиот етос. За тоа е потребен тој процес на мистификација за да ја зајакне **емотивната и волевата** компонента во поимот на идентитетот (од што поимот на идентитет главно и се состои, т.е. идентитетот е пред сè надрационална, емотивна и волева категорија, а после рационална), а потоа и да се создадат, накалемат на тој надрационален етос и заедничките рефлексивни, рационални наративи: заедничката историја, меморија, обичаи, култура како рационален аспект на поимот на идентитетот – а сето тоа допрва треба да се конструира. И токму затоа европскиот идентитет останува проект на иднината. Но и во иднината повторно ќе биде тоа – проект на иднината. Тоа значи дека тој идентитет треба да биде во постојано настанување. Се разбира, потпирајќи се на вредностите кои се уникатно европски, кои никнале на ова тло и кои се специфични. Европјаните го насетуваат своето европејство и уникатност. Оттука треба да почнат да се градат, без да имитираат никого.

Особено при тоа, нималку да се обидуваат да ги „стигнат“ САД. ЕУ ниту никнала на „празен“ континент како САД, , ниту пак може некогаш да се изгради на ист начин – од нула. Европа не дека не може, но повеќе - не смее да се „трка“ со САД. САД не е поголемиот брат на Европа, ниту е огледало на Европа, а Европа не е „САД во настанување.“ На теренот на САД, Европа секогаш ќе губи, затоа таа мора да остане на патеките на кои се обиде да се обедини, а тие патеки се сосема спротивни вредности: наместо **компетативност – кооперативност, наместо либерално-капиталистичка идеологија – солидарност, наместо асимилација – интеграција, наместо унификација - плурализација**. И токму во таа смисла во добата на „смртта на утопизмот“ (заради што Фукујама се осмели да тврди таква ноторна глупост за „крај на историјата“), се осмелуваме да ја прогласиме **Европа за утопистички проект**. И тоа токму како *EU-TOPIA* (гр. εὖ - добро и τόπος – место = **ДОБРО МЕСТО**), а не како *U-TOPPIJA* (гр. οὐ - не и τόπος – место), не како НЕ-МЕСТО!<sup>56</sup> Европа мора да стане новото *добро место* на светот.

Европа може само како **ЕУ-ТОПИЈА**, како едно постојано трансцендирање, надминување на актуелниот поредок, но воедно тоа бара и постојана критика на тој поредок. Европа не е веќе одреден *топос*, не е веќе завршен проект каде сè е веќе остварено или пак скоро на дофат, каде либералниот капитализам и технологијата овозможилесè.. И затоа, рековме Европа не смее да ја имитира и да се обиде да ја стигне САД. ЕУ-ТОПИЈА би значело, како и утопиското мислење воопшто, постојан стремеж, постојано трансцендирање на постојното и мислење на идното. Само така, Европа ќе го создава сопствениот **етос**. При тоа, не заборавајќи дека нејзината природа е плурална, што значи дека таа треба да синтетизира, а не да асимилира. Дали сето ова е лесно, дали е еднозначно, дали е сосема извесно? Се разбира дека не е, се разбира дека е тешко, нејасно и неизвесно. Но, секако дефинирањето на сопствениот идентитет, Европа постојано треба да го гледа како *проект на иднината*, како нешто што е постојано во создавање, нешто што сè уште не е овде, или нешто што допрва и постојано ќе се збиднува и тоа првенствено, како што потврдува

<sup>55</sup> Оваа дистинкција помеѓу *демос* и *етос* во европскиот идентитет ја прави:

Delanty, G. (2005): 'The Quest for European Identity', in E. Eriksen (ed.) Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU. New York: Routledge.

<sup>56</sup> Уште кога Томас Мор го етаблира поимот преку неговата книга *Утопија*, упатува на овие две значења: U-topos, како Не-Место, непостоечко место, и на Eu-Topos, како Добро-Место. И токму на второто, позитивното реферира оваа активна утопија.

и Крестева, на полето на културата, или како што инсистира Хабермас во јавната сфера на демократското. Вредностите, историјата, заедничката меморија, сопствениот **етос**, европскиот **демос** допрва треба да почне да ги креира, но никогаш не смее да престане. Европа е глагол, не именка!

### **ЕПИЛОГ**

Имајќи го предвид сето погоре изнесено, конечно треба да се запрашаме не само каква е или треба да биде Европа, туку дали воопшто е можна Европа како една, обединета, цела? Во историскиот приказ и географските дилеми изнесени до сега станува јасно дека ЕУ не е нималку едноставна приказна, ниту за раскажување, уште помалку за градење. Неколку „пречки“, но и предности стојат на патот на нејзиното обединување, и тоа:

1. Историјата,
2. Географијата и
3. Национализмот.

Секој од овие аспекти се предизвици на кои Европа мора да си одговори. Рековме, од една страна ги имате наслaгите на историското, од друга страна географската реалност и од трета страна националистичките наративи со кои е создадена модерна Европа, т.е. нејзините нации. Сите овие аспекти за кои зборувавме до сега мора да се земат предвид кога го мислиме идентитетот на Европа.

#### 1. За историското:

Историски, имате пластови од кои современа Европа мора да се ослободи. Прво, мора да престане перцепцијата на Европа како „христијански“ континент. Рековме, ниту една монотеистичка религија не никнала на тлото на Европа, а ниту една нема монопол над Европа. Се разбира јасно е дека денешната илузија за теократија одамна е надмината, но исто така мора да се има во вид дека е надмината и можноста да се изгради современ, модерен идентитет со секуларизација единствено на христијанството.

Имено, секоја религија има свој профан аспект, или ако сакате влијае на профаното, уште поточно - имплицитно се проткајува во световниот наратив и го гради одвнатре. Така, многу од поимите, концептите, идеите во светот на профаното се само (профанизирано) транспонирање на религиските идеи. Со тоа процесот на секуларизација<sup>57</sup> се покажува како процес на профанизација на религиозното. Или, ако сакаме – политичкото е деконфесионализиран религиозен наратив, или во обратна смисла религиозното се профанизира во политичкото.<sup>58</sup> Имајќи го ова во вид, можеме да го следиме градењето на европскиот идентитет како една таква профанизација, деконфесионализација на христијанството во политичкото и неговата „митотворечка“ улога во тој идентитет.

Во одреден историски период Европа, во добата на империјална Европа (Каролинско Царство, Светото Римско Царство...), но и во XIX век во добата на создавањето на нациите, го профанизираше христијанството, т.е. христијанството се профанизираше во политичкото, транспонирајќи ги религиозните категории во сферата на политичкото, градејќи секуларен, политички наратив на кој се создавани елементите на унификација. Во ерата на создавањето на нациите, со детронизацијата на кралот, се детронизираше и суверенитетот, т.е. се „симна“ од сферата на божественото во земското. Извор на сувереноста на суверенот (монархот) повеќе не е Бог, како во монархиите, туку сега е народот. Со тоа, врската со трансценденцијата засекогаш е пресечена. Сувереноста повеќе не извира од небото, ами од земјата. Но, во

<sup>57</sup> Инаку, самиот поим секуларизација (secullum) во значење „време, светско време, столетие, век“, во преносно „овоземно доба, овоземско, овосветско“, за прв пат е употребен да ги означи овие процеси токму во споменатиот Вестфалски мировен договор (1646-1648), по повод одземањето на црковните имоти.

<sup>58</sup> За поблиску разбирање на оваа претпоставка би требало да се има во вид, на пример идејата на Макс Вебер за капитализмот и духот на протестантизмот, или пак, на пример, идејата за поимот на суверенитет кај Карл Шмит. И обажата реферираат токму на ова профанизирање на религиозното како начин на градење на секуларните наративи.

таков случај, таа „земја“ со тој народ што ја населува ќе мора да се „осветат“, да почнат еден обратен процес на дивинизација. Ако е убиен Бог, мора одново да се измисли. Ако е негиран Апсолутот, тогаш релативното/земното мора да се „апсолутизира“ – едноставно таква е човековата природа: човек или ќе го признава Апсолутот или ќе го апсолутизира релативното. Со тоа, религијата го отстапува местото на една нова религија, на еден нов Бог, со што христијанството го започнува тој процес на „симнување“, влегување во политичкото, станувајќи, она што погоре го нарековме **деконфесионализиран религиозен наратив**.

„Државата-нацијата“ – вели Едгар Морин – „од сега стануваат истовремено, темел и средиште на една нова, специфично модерна Религија“.<sup>59</sup> Еве подетално како овој автор гледа на овој митотворечки процес на создавање на нациите во ерата на создавањето на нациите:

„Државата – нација се промовира во митска заедница која во себе ја отелотворува силата и првенството на семејните односи мајка-татко-деца. Нацијата е феминизирана во мајка-хранителка која нејзините деца треба да ја љубат и штитат. Државата е патернализирана во нејзиниот секогаш праведен авторитет кој повикува на оружје и на должност. Стопеноста на мајчинското и татковското се огледува и во самото име – Татковина, Мајка-Татковина.<sup>60</sup> Граѓаните стануваат „деца на татковината“ кои преку ова врзување стануваат браќа. Религијата на државата-нацијата суштински е матри-патриотска [...] Односот Мајка-Татковина е инфантилизиран во онаа смисла во која односот кон мајчинската супстанција станува скоро океанска ерупција (излив), а односот кон татковинската супстанција безусловна (покорност), потчинетост. На тој начин, како во теолошкото Тројство, се конституира осмоза и заемно присуство на трите инстанци мајчинска/татковска/синовска и трите суштини Народ/Држава/Нација.

Тоа е она што на Државата/Нација ѝ дава спој на една застрашувачка политичко-воена моќ и соодветна митско-религиозна моќ. Државата/Нација располага не само со власт на брутална принуда преку нејзината управа, полиција и армија, туку исто така и има власт и врз секоја возвишеност на Светото, Ритуалот и Табуата [...] Како што забележува А. Тојнби, нацијата на тој начин станува религија, пренесувајќи ја на неа сигурноста на христијанството, а ние би додале, и јакнејќи ја на митолошки начин афективната верност кон семејството во таа мера што националната религија станува доминантна религија на Западна Европа, пред да се распространи низ цел свет“.<sup>61</sup>

Го забележавме овој подолг цитат од значајната книга на Морин, *Како да се мисли Европа*, со цел да покажеме како тој ја гледа митотворечката улога на религиозното во создавањето на новата религиозност – нацијата и национализмот. Иако, тој ги придодава овие елементи на мајчинско-татковски однос кон државата, сепак евидентен е христијанскиот контекст на таквата митологизација. Евидентно можеме да констатираме како во ерата на создавањето на нациите новата идеологија всушност го ползувала христијанството како доминантна религија во тој дел од Европа, и на него креирала нов политички мит.

Но и да го констатираме уште и фактот, дека во тој период на митотворење на политичкото, Европа селективно го креирала својот мит на христијанството. При тоа, целосно исклучувајќи го исламското наследство кое било присутно на тлото на Европа уште во VIII век со *El Ándalus* – првата европска муслиманска држава - кога тоа наследство не само што станало доминантно, туку во голема мера и силно влијаело на севкупната

<sup>59</sup> Edgard Morin (1989). *Kako misliti Evropu*. Sarejevo: Svjetlost, 41.

<sup>60</sup> И во англискиот, но и во некои словенски јазици татковина и мајковина се синонимни. Во англискиот подеднакво можете да употребите и „motherland“ и „fatherland“, додека русите, да речеме имаат поим „родина маџ“ во значење на татковина. Во македонскиот не е во употреба „мајковина“, но имаме „родна земја“ токму во значење на „татковина“ - феминистичкиот аспект на ова двојство, во смисла на земјата што нè родила, а раѓа, секако женскиот принцип.

<sup>61</sup> Edgard, Morin (1989). *Kako misliti Evropu*. Sarejevo: Svjetlost 42.

европската култура во тој период. Ова исламско царство во средето на Европа - Шпанија, Португалија, јужна Франција, северна Италија, дури до јужна Швајцарија – било жив пример на културна и верска толеранција. Кордоба, од мал, средновековен, провинциски град, по муслиманското освојување во 711, почнал да станува центар на светот во кој сопостоеле, заедно живееле муслимани, христијани и евреји. Европа токму од тука ги запознала Платон и Аристотел, но и исламската мистика, тука се среќавале кабалисти и христијански езотерици, но собеседеле и врвните научници на тоа време.

Исто така, едно типично уредување за исламскиот свет со кое бил опфатен и Балканот преку Отоманската Империја – Милетскиот систем, исто така е исклучен од промислувањето на Европа. Веќе на почетокот ние спомнавме дека токму благодарение на Рум Милетот и во него присутната толеранција, балканските народи ја зачувале својата специфичност. Ова е особено важно, затоа што токму преку Милетот како државна организација, од една страна и подоцна увезените просветителски идеи и идеологијата од Европа, од друга страна, се родени нациите на Балканот.<sup>62</sup> Раѓањето на етно-нациите на Балканот е незамисливо надвор од Рум-Милетот во Отоманската Империја.

И овие значајни идентитетски одредници не само што не се земени предвид кога се зборува за јудео-христијанска Европа, туку напротив целосно се игнорирани. Кога исламот бил на тлото на Европа, видовме, Европа немала свест за себе. Кога почнала да ја стекнува од X век до кулминацијата со револуциите, можела да го земе предвид и исламот во креирањето на политичкиот мит. Но, напротив, империјалистичките и теократски обиди за унификација, во тој период што го споменавме на градење и на поимот Европа, но и на нациите во Европа, се граделе „наспроти“ исламот како „другиот“, гледајќи на него дури и како закана. Целосното исклучување на муслиманскиот елемент од нарацијата на Европа, сметаме дека е невозможно денес, особено во светло на глобализациските процеси и емиграцијата. Европа ќе се „справи“ со исламот ако на нејзино тло го инкорпорира истиот и со сопственото европско искуство и сили го профанизира во онаа смисла во која погоре говоревме. Значи тоа не подразбира негација на исламот и исламските вредности, или пак некаква асимилација - напротив тоа треба да биде негова афирмација во сферата и во светло на секуларното и политичкото. Исламот ќе стане „европски“ ако Европа дозволи исламот да ја оформува европската култура, дури и европското политичко, токму како еден од митотворечките конституенти на европското, а ако исламот дозволи да биде афирмиран низ политичкото - дури уште повеќе, преку Европа, исламот може да го помине процесот на секуларизација што никогаш не го поминал на „сопственото“ тло. Исто како што православието никогаш не успеало да го стори истото – да изгради секуларизирана култура. Нека ни биде дозволена во оваа прилика повторно мала дигресија за да ја направиме истата паралела со православието, како инхерентен елемент на европската култура и наследство.

Имено, ќе ја изнесеме овде тезата дека православието, за разлика од католицизмот и особено протестантизмот, никогаш не создало световна култура; продукти – да, севкупна култура – не, во смисла на онаа профанизација во политичкото за која говоревме погоре. Најблиску до ваква можност овие простори биле со **Богомилското движење** во IX–X век, кое како реакција на социјалното раслојување и неправди, го искористило христијанството како идеологија за општествена трансформација. Нашиот „протестантизам“ не успеа. Заради фактот што власта и официјалната христијанска црква жестоко ги прогонувале богомилите, богомилството замрело и никогаш не му успеало она што шест века подоцна ќе му успее на западното христијанство преку протестантизмот – да ја трансформира световната култура. Протестантизмот овозможи формирање на христијанска култура – не цезаропапизам или папоцезаризам, не теократија или клерофашизам – туку токму христијанска, но световна култура. Да поставиме радикална теза: *протестантизмот беше профанизација на западното христијанство, поточно профанизација на католицизмот,*

<sup>62</sup> Види повеќе во: Страшко Стојановски (2016). Од милет до нација: создавање на нациите и национализмите на Балканот, Штип: Центар за правно-политички истражувања – Штип.

*негово транспонирање во световна култура, со што и успеа да создаде култура, богомилството како иста таква профанизација на источното христијанство - не успеа.*

Во истата оваа смисла можеме ли да ја радикализираме истата теза за протестантизмот, па дури и да кажеме - преку Европа преку концептот за Европа, преку вредностите на Европа, исламот, а и православието може да ја стекнат секуларната свест за себе си. И токму затоа, Европа и „другите“ во неа (исламот и православието), можат заемно да си помогнат, одново да се осмислат. До Лутер, Црквата беше легитимација на општествениот, феудален поредок, по Лутер веќе религијата нема да го легитимира, но уште повеќе - ќе го креира световниот поредок. Протестантизмот преку идејата дека човек директно и без посредници општи со Бога, ги ослободи индивидуалните, креативните потенцијали на човекот овозможувајќи му директно, непосредно создавање световна култура на секој христијанин; во православието, да речеме, нема обожение-theosis, и заради тоа конечно нема ниту спасение, надвор од црквата; исто како што во исламската мистика нема мистички однос со Бога надвор од некој суфиски ред – Тарикат. Дополнително, со протестантизмот повеќе нема ништо мистично во религијата, таа е можна и **во** светот, не само надвор, или наспроти него. Царството небесно станува социјална утопија. Есхатонот се остварува во светот. И тој свет станува христијански.

Како и да е, независно дали ќе се согласиме, ќе ги потврдиме или отфрлиме погорните тези, не можеме, а да не се согласиме дека Европа не може да го третира исламот или православието како „другиот“, туку мора да дозволи тие однатре да ја трансформираат. Европа мора да биде заедничкиот именител на овие разноликости. Преку Европа како идеја и поим, овие разнородности треба да стекнуваат свест за себе. Идентитетот на денешна Европа не може да се гради на наротив на исклучивост, ексклузивност, ами на инклузивност. Европа не е ниту христијанска, ниту муслиманска, ниту еврејска, или уште повеќе - таа е заедничка.

Исто како што историски мора да се надмине ексклузивноста на христијанскиот наротив на европско тло, исто така мора да се надминат и „географските пречки“. Ова особено важи за дихотомијата Исток-Запад, при што Истокот е секогаш она „Другото“, помалото, подолу, помалку вредното. „Истокот“ - а во последно време дури и уште попежоративната одредница Југозападен Балкан - треба да престане да биде „Другото“ на Европа. Балканот не е афективното на Европа, а „Западот“ рационалното. Впрочем, голем дел од столбовите на Европа се вкопани токму на Балканот: од философијата, преку науката, до демократијата. А губејќи го ова од вид „западните“ теоретичари често го апострофираат само афективното, негирајќи го рационалното; дури измислија термин „Балканизација“ како процес на фрагментација, дезинтеграција, дисолуција како резултат на крајна меѓусебна нетрпеливост. Што секако дека е фактографски точно, но не е ексклузивно за Балканот; зошто на пример за истите процеси да не се користи терминот, еве да речеме - „Ирскизација“, оти на „островот“ многу порано одошто на Балканот се водеа војни за независност и отцепување? Или можеби „Баскизација“?

2. Што се однесува пак до географијата, клучното прашање што Европа мора да си го постави е до каде сака да се протега?

Географското прашање - до каде е Европа е суштинско политичко прашање? До каде може да се „растегне“ Европа? Дали Европа може да се „растегне“ до Русија и Турција? Како тоа растегнување ќе влијае на нејзиниот идентитет? Затоа што, прво, тоа растегнување не може да биде бесконечно и второ, не само што тоа растегнување ќе значи „вклучување“, туку тоа ќе значи и „исклучување“ – вклучување што Е и исклучување што НЕ Е Европа. Оти идентитетот како таков секогаш значи и исклучување, ограничување, ограда од „другиот“, другиот е нашата меѓа, но и нашето огледало. Идентитетот е и „себството“, но и „другиот“ или уште повеќе „ближниот.“<sup>63</sup> Ова важи како во личниот, така и во колективниот

<sup>63</sup> Затоа, лично не го преферирам терминот „другиот“, толку етаблиран во современата литература, затоа

идентитет. Во таков случај, ако Европа се рашири географски, а со тоа и политички кон муслиманската Турција и православната Русија, кој ќе биде „другиот“ на Европа, наспроти кој ќе се гради нејзината специфичност? Мислам дека „ширењето“ на Европа во идентитетска смисла го има токму ова прашање како најголем проблем, на кој за сега никој го нема конечниот одговор. Оти не може Европа бесконечно да ја растегнеме, па во себе да го инкорпорира сето „Друго“ наспроти кое го афирмира сопственото „себство“. Во таа смисла, „проширувањето“ на Унијата стана и идентитетски, не само политички проблем, оти секое вклучување на „другиот“ го менува „себството“ на Европа; новите членки ќе ги донесат своите историја, своите вредности, своите култури, сеќавања, обичаи, митови.... кои ќе го изменат европското „себство“, па оттука и претпазливоста до каде треба да оди проширувањето?

### 3. На крај, третиот аспект од овој заклучок е национализмот.

Како Европа да се „справи“ со национализмот кој впрочем ја создаде модерна Европа? Ако нациите и национализмот уште во почетокот стануваат не само значаен кохезивен елемент, туку и силен мобилизациски фактор, тогаш што ќе ја преземе истата улога во ЕУ? Не треба ли континентот да има заеднички ритуали, херои и жртви, симболи, вредности... сè она на што почива една колективна идентификација, вклучително и националната? Ова, особено во услови на економска криза, кога националната консолидација станува алтернатива во одржувањето на редот и поредокот во општеството. Антони Смит констатира дека европскиот проект нема ниту длабоки врски, ниту вистинска, жива заедница, ниту верба, оти „без заедничка меморија и значење, без заеднички симболи и митови, без храмови, церемонии и споменици, освен неодамнешните горки сеќавања на холокаустот и војните, кој во длабочината на своето битие, ќе се почувствува европјанин и кој доброволно ќе се жртвува за апстрактна идеја? Накратко, кој ќе умре за Европа?“<sup>64</sup> Може ли денес да се каже дека никој нема потреба повеќе да умира за Европа, ами да живее?

Нема потреба никој да умира повеќе за Европа – токму тоа е убавината на европскиот проект. Нека цветаат илјада цветови! Постојењето на нациите е предусловот за воопшто да се конституираше Европската Унија – тоа не треба да се заборави, и само со безусловно почитување на особеностите на секоја нација е возможна унијата на нациите, како што впрочем уште во почетокот беше замислена. „конституализацијата“ или „конституционалниот патриотизам“ за кој зборуваше Хабермас, кој го разработивме погоре, останува единствениот пат во среднорочна иднина за градење на чувството на заедништво помеѓу нациите во Европа. Овој граѓански идентитет нема да биде нималку „жесток“ како националниот, туку ќе претставува едноставно, секојдневно прифаќање на правата и обврските во ЕУ. Европските граѓани ќе ги прифаќаат своите права и обврски и така на „дневна основа“ ќе партиципираат во градењето и споделувањето на чувството на заедништво. Сега за сега оваа „верба“ во правото и законот на европските граѓани во што се состои овој „конституционален патриотизам,“ преовладува наспроти заедничкото чувство за исти вредности, историја, култура.<sup>65</sup>

И на среден рок овој строго политички идентитет е единствениот можниот пат, додека на долг рок самата Европа не ги пронајде или создаде своите заеднички митови, своите заеднички херои, но и своите заеднички жртви и митологизации, на што впрочем почива секој колективен идентитет. Само на тој начин европскиот *демос* ќе го добие својот

---

што тој упатува само на ограничување, исклучување, но не и на взаемност, прифаќање и вклучување. Далекو поблизок ми е терминот „ближниот“, кој го опфаќа и омеѓувањето, разделувањето меѓу мене, мојот идентитет, мојата посебност, но и огледувањето, прифаќањето на „другиот“ како некој без кој моето јас не може целосно да се конституира. Но, тоа е друга тема.

<sup>64</sup> Anthony D. Smith (1995). Nations and Nationalism in a Global Era. Cambridge: Polity Press, 139.

<sup>65</sup> Eurobarometer (2013): “Standard Eurobarometer 79: Public Opinion in the European Union – Spring. 2013.” European Commission. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/index_en.cfm) Пристапено 21.08.2018.

специфичен *етос*, но сега за сега тоа не само што е невозможна задача, туку во актуелните констелации со сè уште силно изразените национални идеологии, може дополнително да биде и опасна задача. Европа бара трпение. Оти мора да ја биде. Не сакаме да помислиме што би било со Европа, доколку проектот за нејзино обединување не успее!

**Прашања:**

1. Кои се географските параметри на континентот Европа и оттука кое е нејзиното политичко значење?
2. Кога се јавуваат првите официјални идеи за обединување на Европа?
3. Зошто е значаен Вестфалскиот мировен договор за судбината на Европа?
4. Зошто некои теоретичари/политичари ја третираат Европа и ЕУ исклучиво како христијанска?
5. Дали може да се каже дека Европа во овој момент споделува еден, единствен идентитет?

**Користена литература:**

- [1] Bhikhu Parekh, "Integrating Minorities in a Multicultural Society," In Ulrich K. Preuss and Ferran Requejo, eds. *European Citizenship, Multiculturalism, and the State* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998).
- [2] Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- [3] Castells, Manuel (2010). *End of Millennium*, Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- [4] Cederman, Lars-Erik ed. (2001). *Constructing Europe's Identity*. CO: Lynne Rienner Publishers: Boulder.
- [5] Coudenhove-Kalergi, Richard (1988). *Pan-Europe*. Paris : Presses universitaires de France.
- [6] Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973) [http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_on\\_european\\_identity\\_copenhagen\\_14\\_december\\_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_on_european_identity_copenhagen_14_december_1973-en-02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32.html)
- [7] Delanty, G. (2005): 'The Quest for European Identity', in E. Eriksen (ed.) *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*. New York: Routledge.
- [8] Domenak, Žan-Mari (1991). *Evropa: kulturni izazov*. Prosveta: Beograd.
- [9] Dunkerley, David, Lesley Hodgson et als. (2002). *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens*. London & New York: Routledge.
- [10] Eco, Umberto: *European cultural identity? A matter of dialogue*. <http://pro-europa.eu/europe/492/umberto-eco-european-cultural-identity-a-matter-of-dialogue/> Пристапено на 11.08.2018.
- [11] Eriksen, H. T. (2000). *Ethnicity and Nationalism*. Pluto Press: London.
- [12] Habermas, Jurgen (1974). *The Public Sphere: An Encyclopedia Article* (1964). *New German Critique*, 3, 49-55.
- [13] Habermas, Jurgen (2012). *The crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polit Press.
- [14] Habermas, Jürgen: *Democracy, Solidarity and the European Crisis* <http://pro-europa.eu/europe/309/jurgen-habermas-democracy-solidarity-and-the-european-crisis/> Пристапено на 25.08.2018.
- [15] Havel, Vaclav: *Is There a European Identity, Is there a Europe?* <http://pro-europa.eu/europe/2694/vaclav-havel-is-there-a-european-identity-is-there-a-europe/> Пристапено на 20.08.2018.
- [16] Hesiod (1908) *The Poems and Fragments*. Clarendon Press: Oxford.
- [17] Kristeva, Julia: *Homo Europaeus: Does a European Culture Exist?* [http://www.kristeva.fr/homo\\_europaeus\\_en.html](http://www.kristeva.fr/homo_europaeus_en.html) Пристапено на 10.07.2018.
18. Morin, Edgard (1989). *Kako misliti Evropu*. Sarejevo: Svjetlost.

- [19] Smit, D. Antony (1997). *Nacionalni identitet*. Beograd: Biblioteka XX vek.
- [20] Smith D. Anthony (1995). *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- [21] *The Charter of Fundamental Rights of the European Union* [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) Пристапено 10.08.2018.
- [22] *Treaty of Lisbon* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C-2007/306/01&from=EN>, Пристапено 10.08.2018.
- [23] Vukadinovič, Radovan (2008). *Amerika i Rusija*. Zagreb: Politička kultura.
- [24] Wallace, William (1990). *The Transformation of Western Europe* Pinter: London.
- [25] Watson, H. S. (1993). *Nacije I države*. Globus: Zagreb.
- [26] Андерсон, Бенедикт (1998). *Замислени заедници*. Култура: Скопје.
- [27] Бејхелт, Тим. *Европа по проширувањето на исток*. (2005). Фондација Конрад Аденауер, Сектор за Европска интеграција: Скопје.
- [28] ВајденфелдВернер, Волфанг Веселс (2004). *Европа од А до Ш: Прирачник за европска интеграција*. Фондација Конрад Аденауер, Сектор за Европска интеграција: Скопје.
- [29] Гелнер, Ернест (2001). *Нациите и национализмот*. Култура: Скопје.
- [30] Де Вилпен, Доминик (2004). *Здивот на Европа*. Скопје: Слово.
- [31] Де Ружмон, Дени (1997). *Дваесет и осум векови на Европа*, Скопје: Култура.
- [32] Лазаров, Лазар (2008). *Европска Унија: состојби и перспективи*. Скопје: Култура.
- [33] Моне, Жан (2003). *За Европа*. Круг: Скопје.
- [34] Стојановски, Страшко (2016). *Од милет до нација: создавање на нациите и национализмите на Балканот*, Штип: Центар за правно-политички истражувања – Штип.
- [35] Хобсбаум, Ерик (1993). *Нациите и национализмот, по 1878*. Култура: Скопје.
- [36] Шнапер, Доминик (2003). *Заедница на граѓани: кон модерната идеја за нацијата*. Слово: Скопје.





---

## ТЕОРИИ ЗА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА

Наталија Шикова<sup>1</sup>

### I. Поим, предмет и дефиниција на теориите за европска интеграција

Европската интеграција е резултат на претходни интеграциски експерименти и групирања што на интеграцијата ѝ дадоа посебен поттик и обезбедија широка област за проучување и за анализи. Како дел од меѓународната интеграција, европската интеграција стана предмет на истражување за општествените науки пред само половина век, односно по Втората светска војна, кога со ова прашање посериозно започнаа да се занимаваат економијата и политичките науки.

Но, иако теориите за интеграција се релативно нови, тие не се без теоретски претходници, односно не смее да се заборава дека влечат корени од подлабоки теоретски концепти, поврзани со зачетоците на идеите за Европска Унија. Идеите за обединување на европските народи можеме да ги трасираме уште во античкиот и во римскиот период, но јасен облик заземаат од 16-тиот век, кога размислите за обединување на Европа и напорите во таа насока ги окупираше многумина од водечките мислители на континентот, како на пример Данте Алигиери, Еразмо Ротердамски, војводата Де Сули, Јан Амос Коменски, Сен – Симон, Вилијам Пен, Волтер, Монтескје, Емануел Кант, Виктор Иго и многумина други истакнати општествени дејци - филозофи, теолози, писатели, уметници, историчари, политичари, публицисти. Зачнати како воопштени идеи, размислите во насока на европска интеграција постепено добиле облик на паневропско движење, а овие струи и трендови - во периодот меѓу двете светски војни, влијајеле врз повеќе политички текови. Токму во тој период и во тие општествени рамки биле поставени конкретни предлози за интеграција, кои, низ годините што следеле, најнапред ги оформиле Европските заедници, а потоа и денешната Европска Унија.

Значаен дел од подалечната европска историја е поврзан со војни за превласт на едни нации врз други и со борба на покорените за ослободување од окупаторите. Овие историско – политички состојби во Европа, директно ги поттикнале мислителите - европеисти и ја обликувале содржината на нивните проекти како настојување да се создаде модел што без војни, победници и победени ќе ги реши постојаните недоразбирања. За сите нив постеле четири врвни, но едноставни причини зошто обединувањето на Европа требало да биде императив.<sup>2</sup> Овие причини се поврзани со определени теми што речиси секогаш се присутни во различните визии за интеграцијата, но доминацијата на една или друга тема зависи од периодот и од школата на размислување. Првата и основна тема е темата *мир за сите*, мир што во Европа требало да се постигне преку авторитет повисок од нациите и од принцевите, што би требало да спречи каков било обид за хегемонија. Ова било доминантна тема во средниот век. Следна тема е *воспоставување духовна заедница* поддржана од заедничка правна рамка. Најнапред претставена од Данте, оваа тема дошла на виделина по Преродбата и била проминентна во текот на целиот период на апсолутизам, односно од 16 до 18 век. Понатаму, *просперитет за сите*, што се настојувало да се постигне на ниво на континент, а не на ниво на држава – тема што била карактеристична за модерниот период, а уште во 1800 година ја застапувале Сен - Симон и Џереми Бентам<sup>3</sup> (оваа тема конечно се реализираше со воспоставување заеднички пазар во ЕУ). Темата *безбедност*, како потребата од заедничка одбрана поради закана однадвор (што за модерните автори е базична за воспоставување чувство на заедништво), исто така била често разгледувана низ вековите. Воопштено -

<sup>1</sup> Авторката е доцент на Меѓународен Балкански Универзитет во Скопје, e-mail: [natalijashikova@hotmail.com](mailto:natalijashikova@hotmail.com).

<sup>2</sup> Околу историскиот развој на теориите за интеграција види повеќе кај De Rougemont, 1965.

<sup>3</sup> De Rougemont, D. (1965), *The History of the Ideal for a United Europe*. Sigdwick & Jackson: London.

Унијата била посакувана за да се надмине постојаната состојба на анархија што постоела поради апсолутната сувереност на нациите и на државите, но и поради нивните реакции против каков било авторитет што на кој било начин ги предизвикувал овие стремежи.<sup>4</sup>

Вековните обиди за интеграција, обликувани врз кохерентна теоретската база – и конечно реализирани во средината на 20-тиот век, во изминативе декади го привлекоа вниманието на економистите, на политиколозите, но и на академиците од многу други научни дисциплини. Токму врз таа концепциска основа, нараснаа завиден број школи и теоретски трендови што ја изучуваат европската интеграција. Оттаму, предметот за европска интеграција опфаќа правни, социолошки, историски и културолошки истражувања, а новото поле на изучување - таканаречените „Европски студии“, предвидува мултидисциплинарен пристап за работа, како комбинација од разновидни научни дисциплини.

Но и покрај посебните истражувања, тешко е да се даде дефиниција за интеграцијата која ќе е валидна, сеопфатна и генерално прифатлива, поради тоа што интеграцијата е комплексен процес сочинет од елементи кои се дел од различни области на општествениот живот. Одредени теоретичари разликуваат економска, политичка и социјална интеграција но, за наши потреби, *интеграцијата би можеле да ја дефинираме како состојба или процес, делување или цел што се настојува да се постигне.*<sup>5</sup> Во конкретниот случај, интеграцијата е придвижување кон поблиска и пофункционална заедница во рамките на ЕУ, а теориите што ја објаснуваат ги нарекуваме теории за интеграцијата.

## II. Предвесници на теориите за европска интеграција (идеи за Европската Унија)

Повеќето современи погледи за европската интеграција започнуваат и се предизвикани од последиците на Втората светска војна и од желбата за постигнување траен мир во Европа. Но оваа важна точка за европската интеграција треба да се разгледува во поширока временска рамка. Теориите за интеграција не се без свои теоретски претходници кои биле инспирирани од околностите на времето во кое живееле. Идејата за унифицирање или пак федерализација на Европа не е од „вчера“, односно, врз основа на постојни документи, таа се јавува на почетокот од 14-тиот век. Оттаму, она што се случува сега, несовршено какво што е, резултат е на залагања од пред повеќе од шест и половина векови.

Четири теми поврзани со европската интеграција – мир, духовна зедница, просперитет и безбедност, постојат кај сите застапници на интеграцијата, но акцентот врз нив се разликува во зависност од епохата - односно тој еволуира низ вековите. Идеите за интеграција, на почетокот биле под директно влијание на Католичката црква, односно европеистите на почетокот на средниот век пропагирале обединување на Европа врз основа на римокатоличките принципи и врз улогата на Папата како водечка фигура во христијанскиот свет.<sup>6</sup> Ова е така поради тоа што црквата ја оформувала интелектуалната елита и го поттикнувала развојот на образованието, но и поради тоа што била дел од сите сфери на општествениот живот. Овие идеи за интеграцијата, што имаат теолошки предзнак, ги застапувале папата Пие Втори (Pope Pius II) - кој за прв пат зборувал за Европа како за заедничка татковина; Енгелберт од Адмонт (Engelbert of Admont) и останати мислители и теолози.<sup>7</sup>

На овие идеи им биле спротиставени идеите што основата на обединувањето на европските народи ја гледале во световната, а не во црковната власт. Поттик добиле од намалувањето на улогата на Католичката црква во општествениот живот и појавата на слободни универзитети и училишта. Нормандскиот правник Пјер Дибуа (Pierre DuBois)

---

<sup>4</sup> Ibid..

<sup>5</sup> Wiener A. and Diez, T. (2004). European Integration Theory. Oxford University Press: Oxford, стр. 3.

<sup>6</sup> The Popes and Sixty Years, of European Integration, Delegation of the European Union to the Holy See, L'Osservatore Romano, Vatican City, 2017.

<sup>7</sup> Види Бендевски, 2001, стр. 22.

и италијанскиот писател и филозоф Данте Алигиери (Dante Alighieri)<sup>8</sup>, реагирале против растечката анархија во Европа што меѓу другото била резултат на кавгите меѓу империјата и црквата. Идејата на Данте била едноставна - тој се залагал за воспоставување универзална монархија, односно идејата за обединување (во тој период утописка) ја засновал врз световна, а не врз религиозна фигура, односно, врз институција единствен монарх, чиј авторитет требало да обезбеди праведност и мир во светот. Пјер Дибуа, отишол подалеку и за него врвен авторитет не требало да претставува монарх, туку Европски трибунал, што би го сочинувале тројца мудри и искусни правници, а за непочитувањето на нивните одлуки би следеле санкции. Идејата на Дибуа, сто години подоцна ја доразработил Џорџ Подибард (George of Poděbrady), кралот на Бохемија, кој дури креирал и план за федерација. Во ваквата политичка заедница државите – членки би имале ограничен суверенитет и гарантирана автономија. Овој план предвидувал воспоставување собрание, суд и меѓународни правила за арбитража, заедничка армија и заеднички буџет.<sup>9</sup>

Два века подоцна, лицето на Европа се променило. Големите откритија, Преродбата, како и воспоставување на државите онака како што ги познаваме во модерна смисла, предизвикале големи превирања. Науката била прифатена за темел на европската цивилизација, а основата за мир се барала во хармонијата на однесувањето на луѓето сфатено како целосна реализација на човековата природа. Еден од застапниците на овие хуманистички идеи е Еразмо Ротердамски (Desiderius Erasmus Roterodamus).<sup>10</sup> Тој жестоко ја осудувал војната, сојузите и лигите бидејќи, според него, тие често, наместо да попречат, предизвикувале војни.

По исцрпувачките 30 годишни војни што беснеее низ Европа, во 17-тиот век, неколку идеи – планови придонеле повторно да се воспостави ред. Сите овие идеи – планови се продукти на мислителите што ја согледале потребата од обединување на Европа, биле длабоко религиозни, па главна инспирација во нивните планови биле духовната заедница и мирот. Еден од пропонетите на овие идеи, што во периодот на просветителството поттикнале особено внимание е Максимилијан, војвода од Сули (Duc de Sulli), францускиот аристократ, водач и политичар. Неговиот „голем план“ е политичка шема за наднационален пакт меѓу протестантите и католиците, а предвидува ограничување на државната сувереност и гаранции за слободна трговија. Овој план бил често повторуван и возобновуван од бројни застапници за единство како на пример Вилијам Пен (William Penn), Сент Пјер (Abbé de Saint – Pierre) и Черчил (Winston Churchill). Јан Амос Коменски (John Amos Comenius), чешкиот филозоф, педагог и толог, како негов идеен следбеник, се залагал за слични форми на управување и на одлучување што во идната заедница на европските народи требало да обезбедат мир и безбедност. Неговиот „универзален сон“ содржи поставка за трибунал, што требало да биде составен од еклектици и политичари и да биде поставен над индивидуалните држави.<sup>11</sup>

Но, потребата од функционалност на идната Европа што требало да се обедини низ различни фази од нејзиниот историски развој, не застанала тука. Во оваа насока, дејствува и Вилијам Пен (William Penn) истакнат активист - англискиот политичар, квекер и пацифист, кој уште во 1696 година претпочитал создавање Европски парламент како врховно претставничко тело на европските држави, составен претставници на различни држави, чија бројност, пак, требало да зависи од територијалната големина на секоја држава поединечно.<sup>12</sup>

Детален политички план за европска интеграција развиваат и Абе Сент Пјер (Abbé

<sup>8</sup> De Rougemont, D. (1965), *The History of the Ideal for a United Europe*. Sigdwick & Jackson: London.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Види Бендевски, 2001, стр. 26.

<sup>11</sup> De Rougemont, 1965, <http://www.pro-europa.eu/europe/623/rougemont-denis-de-europe-unites/5/?print=print>.

<sup>12</sup> Ibid.

de Saint – Pierre) и Емануел Кант (Immanuel Kant). Сент Пјер, чиј проект наречен „траен мир“ (paix perpétuelle) требало да се реализира преку договор за Европска конфедерација. Сент Пјер определил и предлог одредби на договорот, поврзани со начинот на одлучување, претставување и на носење закони во идната конфедерација, како и санкции за евентуални повреди на споменатиот договор. Проектот за „траен мир“ ги инспирирал и останатите мислители од 17-тиот век. Еден од нив е истакнатиот германски филозоф Емануел Кант, кој разработил своја идеја за пристап кон трајниот мир. Проектот на Кант требало да се гради врз основни принципи, што би го поддржувале суверенитет на државите и би ја истакнувале потребата од добрососедство - принципи чие почитување Кант сметал дека е неопходно во меѓународните односи. Во овој период, како резултат на тогашното европско секојдневие што било под постојана закана од војни, холандскиот правник Хуго Гроциус (Hugo Grotius) се обидел да отиде чекор понатаму и кодификувал принципи, односно го кодификувал меѓународно право за војна и мир, согледувајќи го во таа насока предусловот за достигнување светски мир.

Во 18 и 19 век идеите за обединета Европа се продлабочувале, а бројот на застапници на паневропските идеи постојано се зголемувал. Космополитскиот 18-ти век го обележале Монтеѕкје (Montesquieu), Волтер (Voltaire), но и Јакобинците (Jacobins) и нивните идеи за универзална република. Англискиот економист Џереми Бентам (Jeremy Bentham) креирал „План за вечен мир“ и се залагал за неутрална и обединета Европа. Војводата Анри од Сен – Симон (Count Henri de Saint – Simon), исто така предложил „План за организација на европското општество“ и соодветни институции за него.<sup>13</sup>

Сите овие планови, не само што не биле прифатени, туку привлечеле малку или незначително внимание. Во 19-тиот век, национализмот бил во подем, пропагиран и предизвикан од т.н. „Наполеонови војни“. Во овој период, Виктор Иго (Victor Hugo), францускиот писател и визионер, еден од пропонентите на идеите за обединета Европа, гласно се залагал за формирање унија, во која слободно ќе постои пазар отворен за трговија, како и умови отворени за нови идеи.<sup>14</sup>

По долги векови непрекинати војни, агресији, револуции, човечки жртви и економски катастрофи, во средината на 20-тиот век, Европа ја доживеа најуништувачката војна во светската историја, што освен неизмерни страдања, доведе и до економски пад на сите европски нации. Ова директно ги поттикнало најинспириративните политичари и заложниците за обединета Европа. Еден од најзначајните е секако Жан Моне (Jean Monnet), францускиот економски политичар и дипломат, „таткото на Европа“, кој идејно се залагал за Европска федерација со пренесени суверени права од државите - членки. Идеите на Моне директно влијаеле врз низа политичари што ја дале основата и содржината на денешната Европска Унија. Во овој сегмент, особено место заземаат и италијанските федералисти - Алтиеро Спинели (Altiero Spinelli), и Ернесто Роси (Ernesto Rossi), чии залагања и трудови се основа за современите теории за интеграција.<sup>15</sup> Според нив, Европа требало да се формира и да опстојува како наднационална структура на сите европски народи. Кон овие знајачни мислители, треба да се споменат и политичарите Роберт Шуман (Robert Schuman), Конрад Аденауер (Konrad Adenauer), Алчиде де Гаспери (Alcide De Gasperi) и Пол Хенри Спаак (Paul-Henri Spaak) кои директно ја поттикнале интеграцијата на европските земји во единствена географска, економска и политичка целина. Ваквата интеграција би можела да гарантира просперитет за сите - најнапред преку воспоставување единствен пазар, и создавање на заедничка надворешна политика, која ќе се стреми да создаде поширок круг на партнери во меѓународните односи.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Moussis, 2004, стр. 22.

### III. Теории за европска интеграција

Теориите за интеграцијата даваат систематско објаснување на процесите на европската интеграција меѓу земјите членки. Конкретно, тие го објаснуваат настанокот на заедниците, нивната структурна поставеност, начинот на функционирање, процесот на продлабочување и проширување на Унијата, и воопшто нејзиниот развој. Врз основа на нив, може да претпостави како Европската Унија ќе се развива во иднина. Теориите за интеграција поддржуваат различни пристапи во објаснувањето на европската интеграција, а зедничко е тоа што сите имаат за цел да ги прошират европските идеи, да ја насочат европската интеграција, да ги прецизираат индивидуалните политики, да укажат на претпоставките зошто некои политики се успешни, а некои не, како и да образложат зошто определен напредок се појавил во одредено време.

Теориите за интеграција ги опишуваат и ги објаснуваат процесите на обединување на нациите-држави. Раните теории на интеграција имаат јасен насочувачки елемент (како на пример федерализмот), некои од теориите се фокусираат врз размислите за обликот на повосениот свет и како да се превенираат идни војни (функционализмот), на некои теории примарен фокус им се политичките процеси и се претежно објаснувачки (неофункционализмот), некои од теориите предност им даваат на националните интереси наспроти интеграцијата (либерални теории за меѓувладина соработка/liberal intergovernmentalism), додека пак на одредени теории предмет на интерес им е економската интеграција.<sup>16</sup>

Интерпретациите и техниките за анализа што се поврзани со теориите за интеграцијата, се засноваат врз конкретни теоретски истражувања и се предмет на изучување во повеќе области, како на пример во економски науки, во политичките науки, во социолошките науки и слично. Во економските науки изворите се дел од неокласичната економија и од економијата на добросостојба (чии претставник е на пример Бела Белаш (Bela Bellasa)).<sup>17</sup> Во политичките науки студиите за европска интеграција може да се разгледуваат во различни домени, како на пример во доменот на меѓународните односи, областа на споредбени политички системи и слично каде и се развиле теориите на: функционализмот (чии истакнат претставник е Дејвид Митрани (David Mitrany));<sup>18</sup> нео – функционизмот (теоретски правец поддржан од теоретичарите Ернст Хаас (Ernst Haas), Леон Линдберг (Leon Lindberg));<sup>19</sup> федерализмот (застапуван од федералистите Алтиеро Спинели (Altiero Spinelli), Ернесто Роси (Ernesto Rossi), Александар Марк (Alexander Marc), Хендрик Бугманс (Hendrik Brugmans), Дени де Ружмон (Denis De Rougemont) и либералната меѓувладината соработка (*liberal intergovernmentalism*), чии претставници се Стенли Хофман (Stanley Hoffman), Андреј Моравчик (Andrew Moravcsik) и Франк Шимелфениг (Frank Schimmelfennig).

Воопштено, теориите за европска интеграција се фокусираат врз неколку клучни димензии поврзани со процесот на интеграцијата, односно најчесто тие ја проучуваат содржината (суштината) на интеграциските процеси; организациските форми и институциите за интеграција; регулативите и политиките за управување со интеграцијата; придобивките и недостатоците од интеграцијата проблемите на интеграциската зрелост (капацитетите и способноста за интеграција).

<sup>16</sup> THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994.

<sup>17</sup> Bela Bellasa, The Theory of Economic Integration (Greenwood Press, 1961), THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 125-137.

<sup>18</sup> David Mitrany, A Working Peace System (Chicago: Quadrangle, 1966), кај THOMAS GEHRING, Integrating Integration Theory: Neo-functionalism and International Regimes, Global Society, Vol. 10, No. 3, 1996, стр.228.

<sup>19</sup> Leon. N. Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration (Stanford University Press, 1963), THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 99-109.

Несомнено е важно теориите и нивните доктрини да се лоцираат во историски и во политички контекст за да се разберат релевантните современи концепти и нивните меѓусебни врски.<sup>20</sup> Во различни фази или периоди од интеграцијата, консеквентно се појавиле и различни теории на интеграцијата. Сепак и покрај половина век на непрекинато теоретизирање за Европа, постои можност за нов развој и понатамошен напредок во интеграцијата и секако продлабочување на теориите за неа. Студиите за европската интеграција не се случуваат во вакуум, тие се надоградуваат меѓусебно, одразуваат баланс меѓу објаснувањето и разбирањето, меѓу првичното и понатамошното теоретизирање и се одговор на тековните предизвици и на идните предизвици.<sup>21</sup>

Различните теоретски пристапи кон европската интеграција се сфаќаат преку посебно разбирање на смислата и целта на теоретизацијата. Теорија за интеграција за потребите на текстот се употребува за полето на теоретизација на процесот и исходот од европската интеграција, додека теоретските пристапи се индивидуални начини на разбирање на интеграцијата, или теории во потесна смисла. Сите тие претендираат да придонесат кон рефлексијата за европската интеграција и управување.<sup>22</sup> Заради нивната концептуална комплексност, потребно е да се разгледаат различните пристапи со цел подлабоко да се разбере еволуцијата на денешната Европска Унија. Во продолжение на текстот ќе ги разгледаме теориите кои се клучни за европската интеграција.

### 3.1. Федерализам

Класичното објаснување за европската интеграција произлегува од федерализмот, промовиран - пред, во текот и по завршувањето на Втората светска војна. За оваа теорија, изворот на проблемите во Европа и во Светот се анархијата, ривалствата што постојат меѓу државите, законите и неизвесноста. Оттаму, за да се надминат, федералистите се залагале за спојување на различните политички ентитети во единствен ентитет, како и радикална промена на начинот на кои луѓето сметаат дека треба да се решат тие проблеми. Нациите треба да усвојат заеднички правила за управување на нивниот однесување како и да создадат заеднички институции кои ќе ги применат тие правила. Овој интеграциски процес, започнат во Европа, очекувано е да се прошири на остатокот од светот со цел човештвото да го избегне сопственото уништување.<sup>23</sup>

Федералистичките теории се меѓу најстарите и најзначајните теории за интеграцијата што се појавиле на европското тло.<sup>24</sup> Застапници на оваа теорија се Алтиеро Спинели, Ернесто Роси, Александар Марк, Хендрик Бугманс, Дени де Ружмони секако Жан Моне.<sup>25</sup>

Федерализмот е често употребуван термин, што опишува различни политички феномени на интеграција или на дезинтеграција, и тоа на различни места, во различни контексти и во различни времиња. Понекогаш федерализмот асоцира и на фрагментација и на разидување (како во случајот на Индија и на Велика Британија, но имплицира и сосема обратни појави како во случајот на Германија и на Соединетите Американски Држави),<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Види Wiener A. and Diez, T., *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, 2004, стр. 27.

<sup>21</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009.

<sup>22</sup> Види Wiener A. and Diez, T., *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, 2004, стр. 3.

<sup>23</sup> Jean Monnet, *A Ferment of Change, THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G. Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 17-24.

<sup>24</sup> Уште од 1920 - тата година, федералистите, како на пример предводникот на европската интеграција Ричард, гроф од Куденхоф – Калгери (Richard von Coudenhove-Kalergi) говорел дека европските нации, кои се уништувале себеси во братоубивствени војни, претставувале природен ентитет што може да стане значајна глобална сила, но под услов да се заснова врз федеративен устав.

<sup>25</sup> Hill, C. and Smith, M. (2001), *International Relations and European Union*, Oxford University Press; Rasmond, B. (2000), *Theories of European Integration*. Plagrave Maxmillan: Hampshire; Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford.

<sup>26</sup> Види Weiner and Diez, 2004, стр. 25.

но во контекст на Европа, федерализмот значи - постепено придвижување од заедница кон унија.<sup>27</sup> Основата на терминот *федерализам*, доаѓа од латинскиот збор *foedus*, што значи креирање конвенција, односно договор, а поимот федерализам значи постојана движечка сила кон создавање федерација. Накратко, федерализмот е повеќеслоен политички аранжман, базиран на уставен систем на делегирани, резервирани или споделени моќи меѓу релативно автономни, но сепак меѓусебно поврзани структури на влада.<sup>28</sup>

Основната идеја на федерализмот е да се интегрираат различните ентитети, но не и да се асимилираат. Еднственоста на федерацијата треба да е заснована врз заштита или врз промоција на одредени федерални вредности што заедно треба да овозможат процут на разликите и различностите, а не нивно укинување. Во контекст на Европа, независните ентитети се здружуваат за да направат ново цело во кое е неопходно да се најде баланс меѓу самоуправата и споделената управа и да се одржат различноста и разликите. Федерализмот формално ги прифаќа оние разлики што се витални за плуралистичкиот политички систем и за општеството во целина. Централната идеја на федералистичкиот проект е создавањето заедничка безбедносна и одбранбена политика.

Според одредени федералистички пристапи, само драматичен скок кон федерализмот може да успее во обединување на Европа, додека пристапот чекор по чекор, никогаш нема да создаде доволно силни институции кои се доволно демократски за да можат да одговорат на потребите на луѓето,<sup>29</sup> додека според други, токму спротивното би довело до одржливи решенија. Овие предложени модели опфаќаат широк дијпазон предлози кои се движат од идеи слични на американскиот модел на федерализам до германскиот облик на политичко управување.<sup>30</sup> Модерните теоретичари на федерализмот, иако се разликуваат меѓусебно во пристапот, тие се обединети околу идеите за неопходност од европска федерација.

Федерализмот е многу повеќе релевантен за проучување на интеграцијата, отколку што често се прифаќа, благодарение на неговата фокусираност врз дијалектиката за поделбата на моќта во сложената политика. Тој става акцент врз вградените демократски аранжмани кои ги поврзуваат различните нивоа на владини надлежности. Иако често дава флексибилно толкување на принципот на сувереност, федерализмот се фокусира врз конституционализмот и заштита на индивидуалните и колективните слободи. Тенденциите на федералистите се насочени кон изнаоѓање взаемно зајакнувачки основи за организација на конкурентните барања за „единство во разновидноста“.<sup>31</sup>

Жан Моне, првиот претседател на Високото тело на Европската заедница на јаглен и на челик, не се согласувал со избрзани решенија и верувал дека политичката стратегија на мали и конкретни економски чекори ќе кулминира во федеративна Европа. Според него, федеративна Европа ќе се креира преку избегнување на прашањата што директно би го загрозиле националниот суверенитет. Идеите на Моне ја инспирирале познатата „Шуманова декларација“ (Schuman Declaration) од 1950 година, во која е јасно истакнато дека Европа треба да се изгради преку конкретни достигнувања и креирање *de facto* солидарност. Според италијанскиот политичар Спинели, најнапред требало да се започне со креирање

<sup>27</sup> Историски, федерализмот се асоцира со конвенционалниот процес на градење нација и со национална интеграција, и често е погрешно разбран теоретски правец затоа што се употребува за да опише различни феномени. Научната мисла за федерализмот се базира врз идејата за зближување на претходно разделените автономни или територијални единки за да се конструира нова форма на унија, Wiener and Diez, 2004, стр. 26.

<sup>28</sup> Boule, L. J., Constitutional Reform and the Apartheid State: Legitimacy, Consociationalism and Control in South Africa, New York: St Martin's Press, 1984. стр. 31.

<sup>29</sup> Sergio Pistone, Altiero Spinelli and the Strategy for United States of Europe, THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 69-75.

<sup>30</sup> Dimitris N. Chrysochoou, Theorizing European Integration, Second edition, Routledge 2009, стр. 7.

<sup>31</sup> Ibid., 21.



политички институции, а овој процес требало да води кон Европски устав.<sup>32</sup> Тој заедно со Ернесто Роси, исто така истакнат италијански политичар, новинар и публицист, креирале „Манифест за слободна и обединета Европа”, што претставувал програма за обединување.<sup>33</sup> Манифестот предлагал федерација што би ги држела европските држави заедно и блиску, а ваквата блискост би била гарант за превенција од идни војни. Францускиот филозоф Александер Марк, пак, се залагал за персонален федерализам, односно за создавање европско општество и за проширување на федералистичките вредности преку воспоставените граници на Европските држави.<sup>34</sup> Швајцарскиот писател Дени де Ружмон – влијателен федералист, борец за демократија и основачот на европските студии, се залагал за изнаоѓање и за промовирање европски културни вредности што би ја обединиле Европа. Според него, Европа е пред сè култура. Тој прави разлика меѓу различност и поделба (*diversity vs. division*) и за него токму различноста е тоа што ја прави плодна европската култура. Целта на федерацијата е зачувување и овозможување на таа плодност.<sup>35</sup> Холанѓанецот Хендрик Бугманс, бил уште еден од интелектуалните лидери на европската интеграција, коосновач и прв претседател на европските федералисти.

Мнозинството федералисти ја поддржуваат политичката интеграција. Федералистите преферираат наднационална, ефективна структура на моќ на заедницата, како и наднационални институции. Нивна главна цел е креирање Обединети држави на Европа (*United States of Europe*), а како добар пример за децентрализиран суверенитет ги земаат САД.<sup>36</sup> Федералистите укажуваат на разликите меѓу таканаречената – „висока политика” што се занимава со прашања за животот и смртта, односно со политичкиот поредок и со безбедноста, и т.н. „ниска политика”, односно политика на економски и на социјални проблеми,<sup>37</sup> при што од интерес на федерализмот е токму високата политика. Според приврзаниците на овој правец, националните држави ги загубија своите суверени права бидејќи тие веќе на своите граѓани не можат да им гарантираат политичка и економска сигурност.<sup>38</sup> Консеквентно, Европската Унија треба да биде создадена од европското население, преку директно избирање пратеници во европски парламент, а не од дипломатите. Токму поради тие причини, федерализмот е особено префериран од некои од помали европски држави, што сметат дека нивните интереси можат да бидат подобро претставени во правно формирана рамка, отколку во меѓувладини структури, каде што процесот на неформално донесување одлуки е во корист на поголемите држави.<sup>39</sup>

Идеите на федералистите имаат свои органичувања, а главната критика за нив е дека тие се премногу евроцентрични и не го земаат предвид потенцијалниот отпор на самите европски држави кон идната федерализација. Сепак, федерализмот оствари големо влијание врз развојот на Европската Унија, посебно врз создавањето заеднички европски вредности, и тоа преку напорите за надминување на прашањата што претходно доведувале до војни. Еднакво круцијално е да се оцени придонесот на федералистичката теорија во однос на алтернативните погледи на интеграцијата што го става акцентот врз крајниот производ на

<sup>32</sup> Weiner and Diez, 2004.

<sup>33</sup> Овој манифест е познат како Манифестот од Вентотене (*Manifesto di Ventotene*) (1941), остров во Италија, на кој Роси и Спинели биле затвореници за време на Втората светска војна.

<sup>34</sup> Weiner and Diez, 2004.

<sup>35</sup> De Rougemont, 2014.

<sup>36</sup> Наднационалната влада би ги регулирала односите меѓу државите, онака како што тоа владите го прават внатрешно кон своите државјани. Weiner and Diez, 2004.

<sup>37</sup> Hill, C. and Smith, M. (2001), *International Relations and European Union*, Oxford University Press, стр.21.

<sup>38</sup> Според Спинели, Европските држави ја изгубиле нивната *raison d'être*, и затоа треба да формираат федерација – Европска Унија, Spinelli, 1972.

<sup>39</sup> Не е за изненадување дека федерализмот беше популарен кај оние држави кај кои војната остави огромни последици (Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, Австрија, Германија, Италија). Сепак регионалната соработка доминираше на почетокот од интграцијата, Baldwin and Wyplosz, 2009.

процесот – креирање формално уставно решение.<sup>40</sup>

### 3.2. Функционализам

Како теорија на меѓународните односи функционализмот се појавил меѓу двете светски војни. Функционализмот тргнува од премисата дека во трката за ограничени ресурси функционалната соработка меѓу европските држави би можела да ја спречи агресијата. Логиката е - спречување војна преку позитивна соработка, односно основање специфични агенции, најнапред во неконтроверзните области (на пример, јаглен и челик). Споменатите агенции требало да ги надминат националните граници и да бидат раководени од рационални технократи посветени на организацијата, а не на поединечните национални интереси.

За креатор на овој правец се смета Дејвид Митрани (David Mitrany) кој се смета за зачетник на модерните теории за интеграција.<sup>41</sup> Иако неговите идеи влечат зачетоци од идеите на Леонард Вулф (Leonard Woolf)<sup>42</sup> и Пол Рејнх (Paul S. Reinsch),<sup>43</sup> кои ги анализирале јавните системи на Европа и САД и откриле многу модели за идна функционална соработка, заложбите на Митрани биле токму кон третирање на нештата кои ги надминуваат националните граници.<sup>44</sup>

Исто како и федералистите, и функционалистите имаат класичен приод кон европската интеграција, но, за разлика од федералистите, тие верувале дека во модерното општество доминираат прашањата на „ниската политика” и ги критикувале федералистите дека ги запоставуваат вредностите што се од интерес за граѓаните. Според нив, интеграцијата е нужна поради неспособноста на државите да ги задоволат суштинските потреби на граѓаните, а не поради нивната неспособност да гарантираат безбедност (став на федералистите). Своите идеи функционалистите ги базираат врз заедничките интереси и потреби на државите. Функционалистите, во 50-тите години на минатиот век, верувале дека европската интеграција најдобро ќе функционира преку воспоставување засебни економски сектори, што ќе може ефективно и технократски да бидат управувани од наднационални институции.

За функционалистичките идеи за интеграција, јавниот легитимитетот постепено ќе се развива, како што луѓето ќе стануваат свесни за придобивките од членството во Заедницата.<sup>45</sup> Функционалистичките теории се фокусираат на дефинирање на политичките функции, а нивното остварување го сметаат за клучно во интеграцијата. За функционалистите, најважното прашање е соодветноста и ефективноста од регулацијата, па оттаму, тие особен акцент ставаат врз потребата од подобро функционирање на системот за интеграција. Исто како и некои од федералистите, функционалистите сметаат дека националните држави се неспособни за исполнување на своите основни социјални, економски и политички задачи, па затоа, според нив, заедничките цели и функции треба да им се делегираат на поефикасни

<sup>40</sup> Dimitris N. Chryssochoou, *Theorizing European Integration*, Second edition, Routledge 2009, стр. 18.

<sup>41</sup> David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle, 1966), кај THOMAS GEHRING, *Integrating Integration Theory: Neo-functionalism and International Regimes*, *Global Society*, Vol. 10, No. 3, 1996, стр.228.

<sup>42</sup> Leonard Woolf, (1916), *International Government*, Two Reports, London, Editura George Allen &Unwin Ltd.

<sup>43</sup> Paul S. Reinsch, (1911), *Public International Unions, Their Work and Organization a Study in International Administrative Law*, Boston și Londra, Editura The World Peace Foundation.

<sup>44</sup> Функционализмот на Митрани е насочен кон достигнување на социјален мир и просперитет кој се базира на транс национална соработка. Митрани работел во време во кое Европа се соочувала со кризи, а неговите аргументи се кон глобална, но и кон регионална интеграција. Според него ефикасното управување со ограничените ресурси се основа за соработка или функционален систем на мир, види Adrian-Claudiu Popoviciu, David Mitrany and Functionalism, *The Beginnings of Functionalism*, *Revista Română de Geografie Politică* Year XII, no. 1, May 2010, стр. 162-172.

<sup>45</sup> THE EUROPEAN UNION, *Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 157.

и на интегрирани организации, што имаат капацитети подобро да ги спроведат.<sup>46</sup>

Сепак, функционалистите сметаат дека меѓународните организации не се свет сам за себе, туку само средства за адресирање на приоритетите диктирани од човековите потреби. Оттаму, организациите треба да се флексибилни и да ги модифицираат своите задачи и функции според моменталните потреби.<sup>47</sup>

### 3.3. Неофункционализам

Неофункционализмот добил значајно место во политичките науки во 60-тите години на минатиот век. Неофункционалистите имаат заедничка појдовна точка со функционалистите, а таа е - потрага по заемно корисни цели што водат кон зголемен економски просперитет. Неофункционализмот ги наоѓа своите интелектуални корени во спојот меѓу функционалистичките, федералистичките и комуникациските теории. Најплодните теоретичари се Ернст Хаас и Леон Линдберг, кои се двата највлијателни теоретичари што комбинирани функционалистички механизми со федералистички цели. Застапниците на оваа теорија се надградуваат на идеите на функционизмот и тежнеат кон регионална интеграција. И Хаас и Линдберг имале огромни симпатии за идеите за европско обединување, и настојувале не само да го опишат и да го објаснат, туку и да ги предвидат идните случувања.<sup>48</sup>

Најеминентниот теоретичар на овој правец, германскиот политиколог Хаас, ги нагласувал општествените елементи на интеграцијата и сметал дека интеграцијата раѓа лојалности и очекувања, и предизвикува политички активности насочени кон нов центар.<sup>49</sup> Крајниот резултат на интеграцијата е супранационална политичка зедница. Според неофункционалистите интеграцијата би се развивала спонтано преку „процесот на прелевање“, при што едно ниво на интеграција би го овозможило или пак оневозможило следното ниво на интеграцијата. Оттаму, техничкото прелевање би предизвикало политичко прелевање и пренасочување на политичките лојалности кон супранационално ниво. Штом супранационалните институции ќе се стекнат со авторитет, тие од „од горе“ би можеле да ја продолжат и да ја поттикнат интеграција. Односно, за неофункционалистите, воспоставената соработка во техничките области (како на пример јаглен и челик), ќе доведе до интеграција во пошироките области. За разлика од Хаас, Линдберг не сугерира крајна точка на процесот на интеграција и е попретпазлив од Хаас кога станува збор за преносот на лојалностите кон нов центар.<sup>50</sup> Линдберг им дава огромно значење на улогата на владините елити и процеси на социјализација, но и за Хаас и за Линдберг поддршката на економските елити во процесот на интеграција е од огромно значење.<sup>51</sup>

Иако првично застапниците на неофункционализмот биле за сеопшт мир, но против регионална интеграција, постепено ги промениле своите идеи дури и ги прогласиле за

<sup>46</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Second edition, Routledge 2009, стр 18

<sup>47</sup> David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle, 1966) во *THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 77-99.

<sup>48</sup> Haas, E.B., *The Study of Regional Integration: Reflections on the joy and Anguish of Pretheorizing?*, *International Organization*, 24(4), 607-46., 1970 kaj Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 47.

<sup>49</sup> Haas, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57* (Stanford, CA: Stanford University Press), 1958 стр 16, kaj Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 2.

<sup>50</sup> Leon N. Lindberg, *Political Integration: Definitions and Hypotheses*, *THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 99-111; Lindberg, L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1963; Lindberg, L.N., *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

<sup>51</sup> Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 49.

застарени.<sup>52</sup> Една од најконтроверзните идеи, критикувана поради преголемите теоретски претензии, поврзана со оваа теорија, е идејата за „прелевање“ (таканаречениот „spillover“ ефект) во процесот на интеграција,<sup>53</sup> како механизам за регионална интеграција.<sup>54</sup> Се сметало дека интеграцијата и нејзиното продлабочување во еден сектор ќе создаде притисок за натамошна економска интеграција во рамките на тој сектор, а подоцна и надвор од него, односно дека ќе се постигне ефект на „прелевање“ во сите општествени сфери во Европа.

Критиките биле во насока дека неофункционализмот не обезбедува и не може да обезбеди општа теорија за регионална интеграција во сите области. Нефункционализмот тргнува од претпоставка дека земјите членки релативно се развиени и имаат демократски политики и оттаму оваа теорија обезбедува аналитички алатки што имаат капацитет само да ја објаснат интеграцијата без да ја земат предвид изгледноста за неа, односно не обрнуваат доволно внимание на домашните политички процеси и структури.<sup>55</sup>

Идеите на неофункционалистите се блиски до идеите на Жан Моне за постепени заеднички акции што станале суштина на Европските заедници, но се спротиставени на идеализмот на европските федералисти. За неофункционалистите, интеграцијата е процес во кој главните актери се заедничките институции што имаат конструктивни функции, и оттаму, очекувано, тие треба да предизвикаат позитивни реакции кај политичките и кај економските елити, понатаму ќе влијаат врз однесувањето на другите општествени групи, и постепено ќе ги зближат граѓаните од различните европски нации. Од аспект на досегашното европско искуство, иако овој пристап повеќе пати бил критикуван, многу од претпоставките на неофункционалистите се покажале како точни. **Соработката во однос на јагленот и челикот во рамките на ЕЗЈЧ се префрлила и во ЕЕЗ и во ЕВРАТОМ. Дополнително, формирање на царинска унија, врз основа на заедничката земјоделска политика ги поддржаа тврдењата на неофункционалистите.**

#### IV. Меѓувладина соработка (liberal Intergovernmentalism)

Аргументите на неофункционалистите биле оспорени од реалистичките и од неореалистичките гледишта, меѓу кои како најистакнатата теорија, се издвоила либералната политичка мисла за меѓувладина соработка (*liberal intergovernmentalism*)<sup>56</sup> според која државите, а не наднационалните институции, се клучни играчи во процесот на интеграцијата.<sup>57</sup> Претпоставките на неофункционализмот беа оспорени во 70-тите години во фазата на меѓувладина соработка на Заедницата кога се сметаше дека наднационалните институции го губат влијанието, а со процесот доминираат интересите на индивидуалните земји членки. Една од алтернативите на неофункционализмот, во смисла на напуштање на системот во кој доминантна политичка моќ имаат државите, предизвика силна реакција на

<sup>52</sup> Ibid., 45.

<sup>53</sup> Ibid., 52.

<sup>54</sup> Види повеќе, Haas, E.B. (1958)-(1968) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edn., Stanford, CA: Stanford University Press, 19).

<sup>55</sup> Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 51- 53.

<sup>56</sup> Во повеќето преводи на македонски јазик се користи терминот „интерговерментализам“. Поради потребата да се изнајде термин кој ќе е поблизок до македонскиот јазик, во текстот ќе се употребува „меѓувладина соработка“ придружена со оригиналниот термин на англиски јазик – intergovernmentalism.

<sup>57</sup> Поради евроцентричноста на погореспоменатите теории и пристапот кој интеграцијата ја земал „здро за готово“, теоретската дебата во 70-тите години на минатиот век повеќе била насочена кон државите во меѓународниот систем, а во истражувањата се користеле варијабли со поширока емпириска основа. Реализмот ги нагласува надворешните, а не внатрешните причини за интеграција и се базира врз претпоставките дека државата е доминантен актер на меѓународна сцена, меѓународните односи се состојба на анрхија, па оттаму војната е секогаш можна. Според реалистите, основниот мотив што ги предводи државите е сопствениот опстанок. Успехот на европската интеграција на одредени полиња, ги натерала реалистите да ги преиспитаат своите тврдења, односно да ги адаптираат своите главни теории. Оттаму е и појавата на неореализмот чиј претставник е Кенет Волц (Kenneth Waltz).

приврзаниците на меѓувладината соработка (*intergovernmentalists*). Истакнати теоретичари на овој правец се Стенли Хофман,<sup>58</sup> Андреј Моравчик, како и Франк Шимелфениг.<sup>59</sup>

Теоријата за либерална меѓувладина соработка стекна статус на основна теорија во студиите за регионална интеграција поради теоретската цврстина и емпирска моќ.<sup>60</sup> Теоријата на меѓувладина соработка е теорија за регионална интеграција што ги третира државите и владите како примарни фактори за интеграција. Според оваа теорија, државите ги остваруваат своите цели преку меѓувладини преговори и пазарање, а не преку централен авторитет кој носи и извршува политички одлуки. Државите се рационални, а ова е втора претпоставка на оваа теорија. Договорот за соработка или за воспоставување меѓународни институции е колективен исход на меѓународни преговори и на стратешки избор на државите кои се меѓузависни.<sup>61</sup> Поставките на оваа теоретска струја им даваат предност на интересите и на желбите на државите - членки, дури и тогаш кога тие индивидуални интереси се спротивни на желбите на мнозинството. Гестот „празен стол“ на претседателот на Франција, Шарл де Гол е во прилог на меѓувладината соработка, што како теоретска струја, во тој период, ја поддржувале и другите држави.<sup>62</sup>

Застапниците на оваа теорија, ја оспорија теоријата и ефектот на прелевање, односно ги критикуваа поради недостаток на автоматизам или пак на функционална динамика што ги смета дека се неопходни за придвижување на интеграциските процеси. Наместо тоа, поддржувачите на меѓувладината соработка ја истакнуваа важноста од националните интереси.

Теоретичарите што ги поддржувале овие ставови, како централни во интеграцијата, ги поставувале националните актери и нивната улога во тој процес. Хофман, кој бил творецот на теоријата за меѓувладина соработка, сметал дека главен недостаток на теоријата за неофункционализам се предвидувањата за интеграција што би се базирала на внатрешна динамика, што претпоставува дека надворешната ситуација е статична. Ова се сметаше за особено неточно поради промените на економската клима во 70-тите години. Спротивно на институционалистите и на неофункционалистите, поддржувачите на меѓувладината соработка ја негирале потребата од наднационални институции.<sup>63</sup> Моравчик се гради на идеите на Хофман и во неговата теорија за либерална меѓувладина соработка (*liberal intergovernmentalism*) внесува пофундаментална критика на неофункционализмот. Тој верувал дека позициите на владите кога влегуваат во меѓународни преговори можат да се разберат врз основа на два фактора – економскиот интерес и начинот на кој конфликтните интереси се решаваат во Советот на министри. Во рамките на ова, националните интереси се конкурентни на економските интереси, а движечките идеи за европска интеграција

<sup>58</sup> Stanley Hoffman, *State of War: Essays on theory and practice of international politics*, 1965.

<sup>59</sup> Andrew Moravcsik and Frank Schimmelfennig. *Liberal Intergovernmentalism*, Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, 67- 87.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Ibid., 68.

<sup>62</sup> Во таа насока, во 1965 година, одедено несогласување прераснало во криза. Имено, според преодните одредби на Договорот за ЕЕЗ, Советот на министри требало да решава со квалификувано, а не со обично мнозинство. Шарл де Гол се спротивставил на предлогот за важната институционална реформа и по неуспехот да се постигне компромис во Советот, Франција одбила да присуствува на понатамошните состаноци, а оваа политика била наречена политика на празен стол. Компромис бил постигнат по осум месеци, со потпишувањето на Луксембуршката спогодба, што предвидувала можност за несогласување со мнозинството, како начин на гласање во Советот. Во практиката, францускиот став преовладал, во смисла дека дури кога е предвидено носење одлуки со мнозинство, мора да се продолжи со дискусија се до постигнување едногласност секогаш кога станува збор за важни државни интереси, а одлучувањето со квалификувано мнозинство станало исклучок, а не норма. Иако Спогодбата од Луксембург немала правна сила, таа извршила огромно влијание, поради тоа што со неа се зголемиле овластувањата на земјите членки и им се дало право на *de facto* вето, Craig and de Burca, 2008.

<sup>63</sup> Hoffmann, 1964.

доаѓаат од националните влади, а не од наднационалните тела.<sup>64</sup>

Мокната критика на Моравчик е насочена кон враќање на супериорноста на државоцентричните пристапи на студиите на интеграција, а неговата теорија за либерална меѓувладина соработка ја става државата во центарот на примарноста, иако и на меѓународните институции им дава големо значење особено во постигнувањето на позитивен исход од управувањето.<sup>65</sup> Како и да е, според него, тие не можат да ја носат заслугата за преговарањето за Единствениот европски акт (Single European Act, 1986) бидејќи институциите, транснационалните бизнис групи и меѓународните политички лидери не биле толку важни во тој процес. Наместо тоа, успехот на ЕЕА се должел на пазарењето меѓу раководството на трите најмоќни земји (Велика Британија, Франција и Германија), во кои пазарања секој од лидерите љубоморно ја штител сувереноста на својата држава.<sup>66</sup>

Оваа теза го прошири спектарот на научни дебати за еволуцијата на системот на Заедницата, неговите одлучувачки својства и односот помеѓу внатрешната политика / интересите и меѓународната соработка.<sup>67</sup> Главните критики на оваа теорија се засноваат на фактот дека економијата и политиката не може да бидат разделени и дека само економските интереси не ја водат интеграцијата, а пример за тоа е Европската заедница за јаглен и челик која предвидуваше интеграција во чиј центар не беа економските интереси, туку надминување на изгледноста од војна.<sup>68</sup> Оттаму, либералните теоретичари, застапници за меѓувладина соработка, и покрај настојувањата не успеваат да објаснат како националните интереси, застапувани и презентирани од националните влади, во ситуација на меѓународни преговори, ќе го поттикнат процесот на европската интеграција.<sup>69</sup>

#### V. Нов институционализам (*New Institutionalism*)

Европската Унија е најинституционализираната меѓународна организација со голем број на меѓувладини и наднационални институции кои имаат надлежности во примарното и секундарното право на ЕУ. Токму поради овие причини се појавил новиот институционализам кој еволуирал во повеќе теории на институционализмот како историски институционализам, теории на рационален избор, социолошки институционализам секој со свои претпоставки и идеи за ЕУ.<sup>70</sup> Поистакнатите теоретичари, кои се вбројуваат во новите институционалисти се Џон Миер (John W. Meyer),<sup>71</sup> Пол ди Маџо (Paul DiMaggio)<sup>72</sup> и Волтер Повел (Walter W. Powell).

Новиот институционализам се гради врз идеите на традиционалниот институционализам. За институционалистите, интеграцијата е структуриран процес во кој соработката и поврзувањето треба да се промовирани од разновидни институции. Институционалистичките теории за интеграцијата ги анализираат институциите и организациските прашања поврзани со нив. Концептот на институционалистите подразбира

<sup>64</sup> Bache, I. George, S., *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006.

<sup>65</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009, стр. 57.

<sup>66</sup> Andrew Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, 211.

<sup>67</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009, стр. 57.

<sup>68</sup> Bache, I. George, S., *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006, стр.15.

<sup>69</sup> Moravcsik, 1993.

<sup>70</sup> Pollak M., *The new institutionalism and European Integration* во Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 125-144.

<sup>71</sup> Mayer J.W., Rowan B., *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *The American journal of Sociology*, 1977 (83:2), 340-363.

<sup>72</sup> DiMaggio P.J., Powell W.W., *The iron cage Revised: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, 1983, (48:2) 140-160.

дека политичките недоразбирања единствено можат да се надминат преку институционални аранжмани. За институционалистите, институциите се важна рамка за реализација на која било социјална активност, тие ја сочинуваат институционалната архитектура и ги воспоставуваат нормите и правилата на игра, односно - тие го дават контекстот во кој таа активност може да се реализира. Институционалистите ја поврзуваат економската интеграција со политичката, и според нив, интеграцијата вклучува трансфер на моќ (креирање легислатива, носење одлуки, управување и имплементација) од националните на меѓународните (или на ниво на заедница) институции. За институционалистите, покрај неопходноста од национални парламенти, влади и останати институции, постои зголемена потреба и за институции на Заедницата како и пренос на компетенции и на моќ, на тоа ниво.

За новите институционалистички теории, институциите се инструменти што имаат способност да продуцираат одредувачки политики и да ги вообличат моделите на политички однесувања. Оттаму, за да ги остварат овие цели и да бидат различни од вообичаените формални органи на влада, новите и заеднички европски институции е потребно да работат врз стандардни оперативни процедури, базирани врз т.н. меко право - норми и конвенции на однесување.<sup>73</sup>

Новиот институционализам се развил за време на 80-тите и 90-тите години на минатиот век фокусирајќи се на институциите и нивното место во проучувањето на политиката<sup>74</sup> и се разгранил во три насоки. Исторскиот институционализам се фокусира на ефектите што институциите ги имаат со тек на времето и според неговите теоретичари институционалните избори кои се случиле во минатото може да опстојат или да се закочат во минатото, па на тој начин да ги обликуваат и да ги ограничуваат делувањата на актерите во односното време.<sup>75</sup> Оттаму институциите се отпорни на промени бидејќи ваквата промена е тешко да се изведе поради на пример од потребата на супер мнозинства, постојни меѓународни договори и слично.<sup>76</sup> Институционализмот кој се базира на теоријата за рационален избор ги дефинира институциите како тесни тела и сет на ставови што ги (зло)употребуваат своите должности во однос на политичките играчи водени од сопствениот интерес.<sup>77</sup> За разлика овој тип на институционализам, социолошкиот институционализам ги дефинира институциите многу пошироко и во таа дефиниција ги вклучува неформалните норми и однесувања на ист начин како и формалните правила, подвлекувајќи го нивниот капацитет да ги социјализираат актерите и на тој начин да влијаат врз интересите и идентитетите.<sup>78</sup> Кога реферираат на Европската Унија теоретичарите на социјалниот институционализам ги истражуваат процесите преку кои нормите на ЕУ се шират и ги обликуваат преференците и однесувањето на актерите во домашната и во меѓународната политика.<sup>79</sup>

Овие теории се блиску поврзани со различни теории како на пример бихејвиоризмот, плурализмот, марксизмот и неореализмот, а во одредени аспекти се преклопуваат и со школите или пак со трендовите на теориите за меѓувладина соработка, функционализам, федерализам, конфедерализам, како со консочијализмот. Како и да е, теориите на новиот институционализам станаа дел од пристапите за проучување на европските интеграции поседувајќи одредени предности во однос на традиционалните неофункционалистички теории и теориите за меѓувладина соработка. Нивната предност се состои во однос на нивната придонес кон општите политички теории и надминување на традиционалната

<sup>73</sup> Bulmer, 1998.

<sup>74</sup> Pollak M., The new institutionalism and European Integration во Wiener A. and Diez, T. (2004). European Integration Theory. Oxford University Press: Oxford, стр. 125-144.

<sup>75</sup> Thelen 1999, стр. 127.

<sup>76</sup> Ibid., стр. 127.

<sup>77</sup> Rosamund B., Theories of European Integration, Palgrave Macmillan, 2000, стр. 115.

<sup>78</sup> Ibid., 204.

<sup>79</sup> Pollak M., The new institutionalism and European Integration во Wiener A. and Diez, T. (2004). European Integration Theory. Oxford University Press: Oxford.

поделба меѓу меѓународните односи и компаративната политика, како успехот во однос на теоретските елаборации и емпириски тестирања. Еден од поголемите придонеси на новите институционални теории, особено на оние за рационален избор, е нивниот фокус врз легислативниот процес на ЕУ, ставајќи го во центарот Европскиот парламент и Советот на министри. Теоретичарите на ЕУ се осврнуваат врз историскиот институционализам за да ги разберат временските аспекти на Европската интеграција, додека пак теоретичарите на социолошкиот институционализам се во голема мера посветени на процесот на проширување, гледајќи со интерес на процесите на преговори меѓу ЕУ и земјите кандидати за членство, повремената волност да се направи компромис, со цел да ги испитаат водечките мотиви и фактори што стојат позади целиот тој процес.<sup>80</sup> Главната критика на овие теории се состои во однос на меѓусебните несогласувања меѓу стариот и новиот институционализам околу пристапите на проучување на темите од заеднички интерес, односно институциите и разбирањето за нив.<sup>81</sup>

## VI. Социјален конструктивизам

Овој теоретски правец е од неодамна интегриран во Европските студии и овозможува комплексен метод за разбирање на меѓународниот систем, наоѓајќи се на средина меѓу рационализмот и рефлексивизмот.<sup>82</sup> Социјалниот конструктивизам влезе во студиите за Европската Унија во доцните 90-ти години на минатиот век како прелевање од дисциплините на меѓународните односи. Овој правец се јави и како резултат од потребата за надминување на стерилноста на дебатите кои постоеа меѓу неофункционалистите и (либералните) интерговерменталисти.<sup>83</sup> Иако е тешко прецизно да се определи што претставува теоријата на социјален конструктивизам и по што се разликува во однос на другите теории за интеграција (овој правец е или претставен кај либералниот интерговерментализам или пак кај неофункционализмот), сепак дава значаен придонес во проучувањето на европските интеграции.

Основа на верување на конструктивистите е сознанието дека светот во којшто живееме е свет кој ние сами го создаваме, а нештата се извесни само затоа што ние така ги перцепираме. Односно, нашиот свет не е однапред предодреден.<sup>84</sup> Претствници на овој теоретски правец се Николас Онуф (Nikolas Onuf), Александар Вендт (Alexander Wendt), Џефри Чекл (Jeffrey Checkel), Бен Росмонд (Ben Rosamond). Онуф е ран конструктивист, а врз неговите идеи се гради Вендт кој развива сопствен пристап во однос на социјалниот конструктивизам. Според него државите ја создаваат анархијата, таа не може да се смета за дадена, и во таа анархија постои можност за појава на норми.<sup>85</sup> Чекл развива „трет пристап“ во социјалниот конструктивизам сметајќи дека моќта се креира преку секојдневни акции, а за него и за Вендт истражувачките методи на рационализмот се клучни за изучување на ЕУ.<sup>86</sup>

Конструктивизмот се базира на социјална онтологија според која луѓето не егзистираат независно од нивната социјална средина и споделената култура во поширока смисла, а

<sup>80</sup> Ibid., 125-143.

<sup>81</sup> Guy Peters B, *Institutional Theory in Political Science. The new institutionalism*. Gosport, Ashford Colour Press, Ltd 2005.

<sup>82</sup> Рационализмот е верување дека светот може да се разбере разумно, односно преку претпоставки за рационалната структура на светот, додека пак рефлексивизмот повеќе се фокусира на интерпретација на настаните отколку на емпириски податоци.

<sup>83</sup> Tomas Risse, *Social Constructivism and European Integration* во Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 145-160.

<sup>84</sup> Onuf, N., *World of our Making*, University of South Columbia Press, 1989.

<sup>85</sup> Wendt, A., *Anarchy is What States make of it: The Social Construction of Power Politics*, *International Organizations*, 1992 (46), 391-426.

<sup>86</sup> Chreckel J. T., *The constructivist Turn in International Relations J. Theory (a review essay)* *World Politics*, 1998, (50), 324-348.



сите тие елементи се меѓусебно зависни во однос на нивната конструкција.<sup>87</sup> Социјалниот конструктивизам го отфрла стриктниот позитивизам евидентен во нормативните теории, кој настојува да го разбере светот преку набљудување на изгледните регуларности. Централен аргумент на социјалниот конструктивизам е дека светот не е „физички“ или „материјален“ ентитет надвор од опсегот на човечката совест или свест, туку човечкото творештво - конструкција – која постои како состојба на ум. Ако таа се промени, ако се променат идеите, нормите или перцепциите, тогаш тоа ќе предизвика последователни промени во меѓународниот систем бидејќи и тој систем исто така е структуриран врз основа на конкретни идеи, концепти и форми на разбирање - производи на човековиот ум.<sup>88</sup>

Според теоретичарите застапници на овој правец, европската интеграција треба да се разбере како процес. Структурата се создава како резултат на човековата меѓусебна интеракција, идентитетите се конструирани, а европското граѓанство се создава преку употребата на јазикот, преку развојот на идеите и преку воспоставување норми, но тие не се фиксни категории. Поради тоа што нормите имаат конструктивен ефект, европските идеи и дискурси, токму преку нив пенетрираат во различни национални политики, и ја создаваат ЕУ.<sup>89</sup> Социјалниот конструктивизам се интерсира како настанува колективното разбирање за идентитетите. Теоретичарите, застапници на овој правец сметаат дека мора да се истражуваат начините на кој се конструираат идентитетите преку употребата на јазиците, развојот на идеите и воспоставување на нормите. Пример за ова е европското граѓанство, па за нив идентитетите никогаш не се фиксни туку едноставно - конструирани.<sup>90</sup>

Овие нивни погледи се спротиставени со рационалистичките гледишта. Според конструктивизмот, ЕУ настанува повеќе како резултат на норми, отколку како резултат на промени кои прозилегуваат од надворешни фактори (на пример „Студена војна“, зголемена глобализација и слично), што е идеја на рационалистите. За конструктивистите, преку интернационализацијата на нормите се градат идентитетите и се воспоставуваат интересите, а токму овие норми на европско ниво пенетрираат во националните системи и ја прват ЕУ.<sup>91</sup> Ова конструктивистите го сметаат за „конструктивен ефект“ на социјалните норми и институции. Многу од социјалните норми не само што го регулираат однесувањето тие исто така го конструираат идентитетот на актерите во смисла на кои се тие како членови на заедницата. Токму овие социјални идентитети ги дефинираат интересите на актерите. Тоа не значи дека конститутивните норми не можат да бидат променети или прекршени, туку дека не можеме да ги опишеме општествените чинители без да реферираме на социјалната структура во која тие опстојуваат.<sup>92</sup>

Социјалниот конструктивизам претставува среден пат меѓу рационализмот и рефлексивизмот и е теорија многу погодна за проучување на комплексната природа на ЕУ. Како релативно нова теорија на меѓународните односи, нејзините поставки треба дополнително да се дефинираат во однос на Европските студии, но во ЕУ таа стана многу влијателна, особено по потпишувањето на Амстердамскиот договор (1997).

Сумирано постојат најмалку три начина на кои социјалниот конструктивизам придонесува за подобро разбирање на ЕУ. Најнапред преку прифаќање на заемната конструкција меѓу агенцијата и структурата помага подобро да се разбере европеизацијата вклучувајќи го нејзиниот импакт врз државноста во Европа. Понатаму, преку истакнување

<sup>87</sup> Adler E, *Constructivism and International Relations in Handbook of International Relations*, Edited by W. Carlsnaes at al. (London Sage), 2002, 195-118 во Tomas Risse, *Social Constructivism and European Integration* во Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 145-160.

<sup>88</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009, 110-114.

<sup>89</sup> Berger and Luckman, 1966.

<sup>90</sup> Rosamond B., *New Theories of integration in Cini, M., European Union Politics*, Oxford University Press, 2006.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Tomas Risse, *Social Constructivism and European Integration* во Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 148.

на конструктивните елементи на правото на ЕУ, регулативите и политиките, овозможува да се проучи како европската интеграција ги обликува социјалните идентитети и интереси на актерите. Секако не помалку важен е придонесот на социјалниот конструктивизам во однос на добивање сознанија за европската интеграција и обликувањето на европската јавна сфера.<sup>93</sup>

Главната критика кон оваа теорија е тоа што се обидува да заземе среден пат без да прибегне кон која било страна, па поради тоа е комплицирано да се утврди што навистина овој теоретски правец може да понуди во однос на европскиот дискурс.<sup>94</sup> Сепак, теориите за европска интеграција настојуваат да интегрираат различни логички на општествена акција и на резултирачки определби за човековото однесување со цел сеопфатно да се разберат начините на кои тие меѓусебно се дополнуваат и да се определат точките во кои тие се спротиставуваат. Во таа насока, социјалниот конструктивизам придонесува преку нагласување на процесот на социјална акција и неговата конструкција.

### **VII. Теорија на повеќеслојно управување (*multi-level governance*)**

Теоријата на повеќеслојно управување се појави во 90-тите години на минатиот век. Традиционално многумина теоретичари ја сметаа ЕУ за една од многуте меѓународни организации како ОН или НАТО. Но потпишувањето на Договорот од Мастрихт (1992) со кој се зголемија надлежностите на наднационалните институции на ЕУ доведе до алтернативен развој на размислите за ЕУ.<sup>95</sup> Првите теоретичари што ја воведоа теоријата на повеќеслојно управување беа Гери Маркс (Gary Marks) и Лисбет Хогх (Liesbeth Hooghe) кои ги доведоа во прашање традиционалните државо-центрични гледишта, тврдејќи дека сувереноста на европските држави е ограничена од колективниот начин на носење одлуки и од растечката надлежност на наднационалните институции.<sup>96</sup> Дополнително тие ги доработија овие идеи сметајќи дека европската интеграција создава повеќеслоен ентитет кој исполнува владини задолженија како на пример монетарна политика, политиката на конкурентност, регионалната политика, правото, образованието и слично.<sup>97</sup>

Оваа теорија се заснова на теоријата на меѓузависност,<sup>98</sup> односно на два други постари концепти како федерализмот и конфедерализмот<sup>99</sup> и ги оспорува размислите што произлегуваат од дихотомијата: наднационализам – меѓувладина соработка (како основа на дебатата на двете главни струи на интеграцијата – неофункционализмот и неореализмот). Фокусот на оваа теорија е врз широкиот спектар на институции и на учесници вклучени во различни нивоа на креирањето политики и на носењето одлуки во рамките на ЕУ. Овој пристап ја смета ЕУ за политички систем со свои сопствени права кој споделува многу карактеристики со националните политички системи. Оттаму во овој процес се вклучени мноштво актери и тоа многу повеќе отколку национални извршители.<sup>100</sup>

Оваа теорија за интеграцијата ја потенцира интеракцијата на политичките актери на различни нивоа, како и политиката на координација меѓу различните територијални нивоа вклучувајќи наднационални, национални, регионални и локални нивоа. Главна карактеристика на нивните врски е преклопување и меѓузависност. Оваа теорија

<sup>93</sup> Ibid., 151.

<sup>94</sup> Moravcsik A., Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration, *Journal of European Public Policy*, 1999, (6:4) 669-81.

<sup>95</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009.

<sup>96</sup> Marks G, and Hooghe L, European Integration from the 1980s: State Centric v Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol 34, No 3, 341-378.

<sup>97</sup> Marks G, and Hooghe L, European Integration and Democratic competition (2004), <http://library.fes.de/pdf-files/id/02607x.pdf>.

<sup>98</sup> Dimitris N. Chrysochoou, *Theorizing European Integration*, Routledge, 2009.

<sup>99</sup> McCromic, J. *Understanding the European Union: A concise Introduction*, Palgrave MacMillan, 2008.

<sup>100</sup> Hague R. and Harrop M., *Comparative Government and Politics*, Palgrave MacMillan, 2007.

претпоставува не само хоризонтална димензија на европскиот процес на креирање политики, туку и вертикална бидејќи координацијата не се одвива само меѓу нивоата, туку и во нив.<sup>101</sup>

Школата што ја промовира идејата за повеќеслојно управување настојува да се подобрат условите за управување и се занимава со систематско проучување на условите за таквото управување и неговата потенцијална структура. Повеќеслојното управување не претпоставува постоење центар со акумулиран авторитет, туку комбинации на наднационални, национални и поднационални влади што постојано соработуваат.<sup>102</sup>

Појдовна точка на овој пристап е преклопувањето на надлежностите меѓу различните нивоа на власта и интеракцијата на политичките актери во овие нивоа. Според него, државите не се единствената врска меѓу домашната политика и меѓувладиното пазарење во рамките на ЕУ. И наместо претпоставените политички дејности што се одвиваат на две нивоа (на национално и на регионално ЕУ ниво, сознание прифатено од страна на теоретичарите и застапниците на државно – центристичкиот поглед), застапниците на оваа теорија сметаат дека постои повеќеслојна мрежа на политики. Структурата на политичката контрола не е постојана, туку е променлива, и таа променливост се огледа во различните политички области.<sup>103</sup>

Во споредба со теориите за меѓувладина соработка, кои анализираат две нивоа на реализација на политичка моќ (преку национални и наднационални институции), повеќеслојното управување воведува и трета димензија во оперативната структура на Унијата – имено, домашни, локални или пак субрегионални интереси и актери. Според теоретичарите што го поддржуваат повеќеслојното управување, Унијата е систем од меѓусебно поврзани арени за политички натпревар (политички простори и политички домени), каде што актерите меѓусебно воспоставуваат директни врски. Овој широк простор се карактеризира со дисперзираност на политичката контрола, а во него голем е бројот на недржавни актери, кои се сè повеќе важни во светската економија и политика.

Во изминатите години повеќе слојното управување често се употребува од страна на западноевропските и американските истражувачи со цел да се објасни европското управување, а тоа е неопходно за да се разбере имплементацијата на европските директиви. Иако моќта за легислација е ситуирана во Европската комисија, во практиката, многу актери влијаат врз поставувањето на агендата.<sup>104</sup> Повеќеслојното управување претпоставува нова структура во која националните држави - членки на ЕУ, остануваат да бидат главни субјекти, но во исто време во прашање е доведена нивната функционална, односно оперативна автономија, што е ограничена поради спроведувањето заеднички политики. Повеќеслојните активности се карактеристика на европското управување, а повеќеслојното управување и се разви во контекст на ЕУ, иако овој концепт е близок на граѓаните на федеративна држава, па дури и на унитарна. Повеќеслојното управување не само што признава постоење на национални влади во рамките на ЕУ, туку исто така ја истакнува важноста на регионалните влади, без разлика дали регионите постоеле од претходно или пак се формирани за целите на европската регионална политика.<sup>105</sup> Повеќеслојното управување се јавува како резултат од интегрирана економија која, поради сè поголемата меѓузависност на регионално и на глобално ниво, претставува одговор на новите предизвици, потреби за контрола и за управување на комплексните процеси, како и за усогласување на интересите во рамките на повеќеслојниот систем.

<sup>101</sup> Stubbs, P., *Stretching Concepts too Far? Multi- Level Governance Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe: Southeast European Politics*, 2005, vol. VI, No2, 66-87.

<sup>102</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, Gary Wolfe Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> B. Guy Peters and Jon Pierre, *Governance Approaches*, Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 96.

<sup>105</sup> Ibid., 95.

Оваа теорија е критикувана во однос на сознанијата за територијалните нивоа и неможноста некогаш да се направи стриктна поделба меѓу нив бидејќи одредени актери преземаат дејства и на домашен и на меѓународен план.<sup>106</sup> Иако оспорен концепт, теоријата на повеќеслојно управување е нашироко применлива и е способна да ја адресира комплексноста на Европската Унија во однос на прашањата поврзани со националните јурисдикции, различните актери и предизвиците кои се однесуваат на апсолутноста на државната моќ.<sup>107</sup>

### VIII. Економски (комерцијални) теории за интеграција

Договорот од Рим (1957) ја поттикна трговската либерализација за поголема економска соработка, со што практично се создадоа услови за побрз раст на трговијата и на приходите. Наместо конкуренција и затворање на државите, либерализацијата водела кон спектакуларен раст. Европските лидери биле сведоци на идеја што имала не само политичка, туку и економска смисла. Токму овие случувања ги поттикнале и економските теории за интеграција кои се градат во размислите на либералните економисти во Европа и во САД, како на пример Бела Балаш,<sup>108</sup> Џејкоб Вајнер (Jakob Viner),<sup>109</sup> Ел Агра (El-Agraa),<sup>110</sup> кои дале голем придонес во разбирањето на ефектите на интеграцијата врз трговијата и врз останатите економски активности во 60-тите и 70-тите години на минатиот век.

Ставовите на либералните економисти се градат врз принципите на класичните економисти и потребите од неограничена слободна конкуренција и слободна трговија. Економските теории за интеграција се дел од либералните школи за интеграцијата и за нив е клучни се прашањата од економска природа што доведуваат до економска соработка. Претставници на оваа теорија се фокусираат врз комерцијалната традиција и ја истакнуваат важноста на економските процеси. Овие теории го опишуваат процесот на економска интеграција поради причини поврзани со влијанието на интеграцијата врз добросостојбата.<sup>111</sup>

Предводникот на економските теории за интеграцијата, унгарецот Бела Балаш, ги разликува следниве главни форми на интеграција: 1) *слободна трговска зона* – либерализирана со намалување на царините и на квотите, каде што за земјите надвор од таа зона се применуваат различни царински тарифи и квоти; 2) *царинска унија* - во чии рамки е либерализиран надворешниот трговски промет, но надвор од нив се применуваат вообичаените царински тарифи; 3) *заеднички пазар* – што е повеќе од царинска унија и каде не само што има слободно движење на стоки и услуги, туку и слободен проток на капитал и на труд; 4) *единствен пазар* – што претставува комплетна либерализација; 5) *економска унија* каде што економските политики се унифицирани и хармонизирани<sup>112</sup> и 6) *политичка унија* - што претпоставува воспоставување супранационален авторитет чии одлуки се задолжителни за сите земји членки на Унијата. Секоја од овие форми претставува повисоко

<sup>106</sup> Stubbs, P., *Stretching Concepts too Far? Multi-Level Governance Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe: Southeast European Politics*, 2005, vol. VI, No2, 66-87.

<sup>107</sup> Ibid., 68.

<sup>108</sup> Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration: An Introduction*, THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 125-137; *Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence*, Manchester School of Economic and Social Studies, 42(1), 1997, стр. 93-135.

<sup>109</sup> Viner, J. (1950). "International Economic Studies", *Economic Review Yves-Thibault de Silguy* (1998). *Economic and Monetary Union in Europe*, Washington, Warburg Dillon Read.

<sup>110</sup> Види EL-AGRAA, A.M., *The theory of economic integration*, in El-Agraa, A.M. (ed.) *International Economic Integration* (Basingstoke: Macmillan), 1982, стр. 10-27.

<sup>111</sup> THE EUROPEAN UNION, *Readings on the Theory and Practice of European Integration*, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 125.

<sup>112</sup> Економската унија води до монетарна унија, како највисока форма на интеграција што освен заедничка валута поразбира и заедничка монетарна политика и централна банка, *ibid*.

и поразвиено ниво на интеграција.<sup>113</sup>

За разлика од Белаш, Џејкоб Вајнер се фокусира на растечкиот дел на интегративниот процес и се задржува во рамки на универзалното економско мислење поврзано со идеите за единствена царинска унија. Според него меѓународната економија, а особено иницијативата и постапката за формирање на платформи на државите од овој тип, (меѓу другото) се подложни да создадат и спротивни ефекти врз пазарот, па оттаму Џејкоб ги утврдува како контрадикторни карактеристики на интегративниот процес.<sup>114</sup>

Според овие теории, доминантни во текот на 19-тиот и 20-тиот век, интеграцијата е можна единствено ако постојат слободни трговски зони, царинска унија, заеднички пазар и единствен пазар. Овие теории поддржуваат екстензивна економска либерализација поткрепена од економски политики како и од приватизација, дерегулација и од зголемување на улогата на приватниот сектор во економијата и во општеството.<sup>115</sup>

Иако овие теоретски правци се многу оспорувани (особено што за одредени теоретичари не постојат чисти економски теории за европска интеграција, што е во суштина политички и општествен процес) поради нивниот тесен фокус, единствено врз економските аспекти на интеграцијата, одредени нивни поставки се мошне важни во областите поврзани со економската интеграција на Европа. Сепак, според критичарите на овие теории, механизмите на слободниот пазар не се способни да доведат до интеграција, поради тоа што тие на интеграцијата единствено ѝ пристапуваат од аспект на економски политики, а тоа е доволно само за формирање економска, но не и политичка унија.<sup>116</sup> Иако економската соработка успеа во економска смисла, сепак многу теоретичари сметаат дека е премногу ограничена форма и дека мора да се спроведе поцврста интегративна политика.

### Резиме

Европската интеграција продолжува да ги фасцинира нејзините поддржувачи и подеднакво нејзините критичари. Подготвеноста да се отфрлат важни компоненти на суверенитетот во потрага по заеднички, иако нецелосно прецизни цели, е секако фасцинантна. Европската интеграција и понатаму се одвива за некои со премногу бавно, за други со пребрзо темпо. Сепак промената е суштинска, посебно изразена преку прекинот на вековното европско војување. Интеграцијата не опфаќа само политички и економски димензии, туку и културни и општествени. Иако некои од теориите за интеграцијата имаат контроверзни делови, сепак е неспорно нивното влијание во воведување историски, политички и културни фактори за интеграција.

Идеите за обединување на Европа датираат од пред 6 века. Оттогаш досега, научната мисла се движела напред, но сите овие идеи се базираат врз потребата за безбедност, за просперитет и мир преку интеграција.<sup>117</sup> Постигањето интеграција е суштинско во сите сфери. Европската интеграција отсекогаш била водена од страна на политички фактори, почнувајќи од желбата да се спречи уште една европска војна, до желба да се споделат плодовите од интеграцијата со нови демократски земји во Централна и во Источна Европа. Теориите за интеграцијата се обидуваат да ги расветлат причините и мотивите за интеграција, потенцирајќи различни елементи на интеграцијата. Теориите се преклопуваат, се дополнуваат, но неретко се остро спротивставени. Во секој случај, тие остануваат белег на времето во кое се појавиле.

---

<sup>113</sup> Ibid., 126.

<sup>114</sup> Liviu C. Andrei, *Theoretical and Applied Economics* Volume XIX (2012), No. 10(575), стр. 55-70.

<sup>115</sup> Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration: An Introduction*, THE EUROPEAN UNION, Readings on the Theory and Practice of European Integration, edited by Brent F. Nelsen Alexander C-G . Stubb, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1994, стр. 130.

<sup>116</sup> Види Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxford, стр. 13.

<sup>117</sup> De Rougemont, 1965.

**Прашања:**

1. Што е суштината и основата на федерализмот?
2. Што претставува ефектот на прелевање застапуван од неофункционалистите?
3. Зошто се појавил либералниот интегроверментализам?
4. Кои се основните поставки на социјалниот конструктивизам?
5. Објасни ја теоријата на повеќеслојно управување

**ТЕОРИИ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА - ПРЕГЛЕД**

<b>Федерализам</b>	Појава меѓу двете светски војни; федерација и единствен Устав; фокус на „висока политика“; потреба од надминување на анархијата преку соработка и гаранции за безбедност
<b>Функционализам</b>	50-тите години на минатиот век; функционални институции, фокус на управувањето
<b>Неофункционализам</b>	60-тите години на минатиот век; фокус на „ниска политика“; „ефект на прелевање“; притисок од еден кон друг сектор сè до интеграција ( <i>Ернст Хаас, Митрани, Леон Линдберг...</i> )
<b>Теории за меѓувладина соработка</b>	70 – тите на минатиот век, наднационалните институции го губат влијанието, во процесот доминираат интересите на индивидуалните земји членки
<b>Економски теории за интеграција</b>	Интеграцијата е можна само ако постојат слободни трговски зони, царинска унија, заеднички пазар и единствен пазар; потреба од дерегулација и зголемување на улогата на приватниот сектор во економијата и во општеството
<b>Либерален институционализам</b>	Интеграцијата е структуриран процес на соработка на разновидни институции што можат да помогнат за надминување на политичките недоразбирања, институциите продуцираат определувачки политики и е потребно да работат според стандардни оперативни процедури
<b>Теорија за повеќеслојно управување</b>	Интеграција на политичките актери на различни нивоа, не постои центар со акумулиран авторитет, туку комбинации на наднационални, национални и поднационални управувачки структури кои меѓусебно соработуваат; политичката контрола е дисперзирана; во светската економија и политика сè поголем е бројот и важноста на недржавните актери
<b>Социјален конструктивизам</b>	Свет создаден од нас, зависен од нашите перцепции. Интеграцијата е процес и таа треба да се поттикне преку создавање европско граѓанство

**Користена литература:**

- [1] Balassa, B. (1961), Towards a theory of economic integration. *Kyklos*, international review of social sciences, Volume 14, Issue 1 (1-17).
- [2] Baldwin, R. and Wyplosz. C. (2009), *The Economics of the European Integration*. McGraw – Hill Education (UK) limited.
- [3] Berger P. L. and Luckman, T. (1966), *The Social Construction of Reality*. Penguin books.
- [4] Bulmer, Simon J. (1998), New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5: 3, 365 — 386
- [5] Coudenhove-Kalergi, R.N.(1926), *Pan-Europe*. Knopf: New York.
- [6] Craig. P., and aul de Burca,G.(2008), *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
- [7] De Rougemont, D. (1948), *L' Europe en jeu*. Edition de la Baconniere.
- [8] De Rougemont, D. (2014), *Beyond the Nation State – Culture make Europe*, Historic Sepeach to Europe series. European Cultural Foundation: Brussels.
- [9] De Rougemont, D. (1965), *The History of the Ideal for a United Europe*. Sigdwick & Jackson: London.
- [10] Deutsch K. W. (1966), *Nationalism and Social Communication*. 2nd edition, MIT press: Cambridge MA.
- [11] Haas, E.B. (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edn. Stanford University Press: Stanford.
- [12] Hill, C. and Smith, M. (2001), *International Realtions and European Union*, Oxford University Press.
- [13] Hoffmann, S. (1964), *The European Process at Atlantic Crosspurposes*. *Journal of Common Market*.
- [14] Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- [15] Jeffery, C. (ed) (2015), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?*. Ruteledge.
- [16] Lindberg, L. (1963), *The political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press: Stanford CA.
- [17] Mitrany, D. (1966), *A Working Peace System*. Quadrangle Books: Chicago.
- [18] Moravcsik, A. (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Journal of Common Market Studies*, No 31 (4).
- [19] Moussis, N. (2004), *Acess to European Union: law, economics, policies*. European Study Service: Brusells.
- [20] Rasmond, B. (2000), *Theories of European Integration*. Plagrave Maxmillan: Hampshire.
- [21] Schout. A (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, *The economic journal* (101:409).
- [22] Spinelli, A. (1927), *The Growth of the European Movement since the Second World War* in M. Hodges (ed.) (1972), *European Integration*. Penguin: Harmondsworth.
- [23] Wiener A. and Diez, T. (2004). *European Integration Theory*. Oxford University Press: Oxfor
- [24] Бендевски, Т. (2001), *Право на Европската Унија*. Правен факултет, УКИМ: Скопје.

## ЈАЗИЧНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Светлана Јакимовска<sup>1</sup>

### I. Поим за јазична политика

Поимот *јазична политика* е воведен во 1959 година од страна на лингвистот Фишман (Fishman, 1970), кој во статијата *Sociolinguistics, a brief introduction (Социолингвистика, кус вовед)*, за прв пат го именува и теоретски го разработува овој јазичен феномен. Дефинициите на поимот *јазична политика* се различни, односно се однесуваат на различни аспекти на овој комплексен поим. Главно, под *јазична политика* се подразбира интервенција на владата преку официјални документи како закони, судски одлуки и слично со кои се определува начинот на употреба на одреден јазик или јазици. Јазичната политика како механизам влијае на структурата, функцијата, употребата или усвојувањето на јазикот. Всушност, во секојдневната употреба овој термин се користи со доста стеснето значење, односно како синоним за *јазично законодавство* (Nikolovski, 2014).

Јазичните политики може да се поделат во повеќе групи, според различни критериуми. Така, во зависност од нивниот развој, јазичните политики се делат на: политики од горе надолу политики и обратно, на политики од долу нагоре. Во првата група спаѓаат политиките кои се развиваат на макро-ниво, на ниво на влада, на пример, додека во втората оние кои се развиваат на микро-ниво, на ниво на локалната заедница на пример, а потоа се распространуваат низ целата држава. За нас најважна е поделбата која е опфатена со двата латински изрази *de facto* и *de iure* политики. *De iure* политики се политиките кои постојат во законите, односно кои се официјално документирани, додека *de facto* политиките се политики од локално потекло, кои се спроведуваат без или наспроти *de iure* политиките. *De facto* политиките можат, но и не мора да ги одразуваат секогаш *de iure* политиките<sup>2</sup>.

Ние ќе се задржиме на проучување на оваа последна група на *de iure* јазични политики, не запоставувајќи ја притоа и втората група на *de facto* политики за да увидиме дали и во колкава мера прописите кои се однесуваат на јазичната политика ја одразуваат состојбата во реалноста или, пак, дали и колку се имплементираат.

### 1.1. Јазична политика на Европската Унија

#### 1.1.1. Јазична мапа на Европската Унија

Денес Европската унија брои 28 земји-членки, а бројот на официјалните јазици е нешто помал или 24 официјални јазици: хрватски, бугарски, чешки, дански, холандски, англиски, естонски, фински, француски, германски, грчки, унгарски, ирски, италијански, летонски, литвански, малтешки, полски, португалски, романски, словачки, словенечки, шпански и шведски. Бројот на земји-членки и официјални јазици не се поклопува поради тоа што одредени земји споделуваат ист официјален јазик. Со текот на времето се зголемува бројот на земји-членки на Унијата, а со тоа и бројот на официјални јазици.

Во моментот ЕУ брои околу 500 милиони жители, 24 официјални јазици и 3 азбуки. Околу 60 јазици се исто така дел од културното наследство на ЕУ, а се користат во одредени региони или групи на говорители. Од друга страна, имигрантите исто така зборуваат јазици со кои придонесуваат за јазичниот колорит во ЕУ. Се смета дека во рамките на границите на ЕУ денес живеат најмалку 175 националности.

<sup>1</sup> Авторот е вонреден професор на Филолошки факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ Штип, email: [svetlana.jakimovska@ugd.edu.mk](mailto:svetlana.jakimovska@ugd.edu.mk).

<sup>2</sup> Разликата помеѓу овие два типа јазични политики можеме да ја илустрираме со следниот пример. Во Обединетото Кралство англискиот јазик е признат како официјален јазик, востановен со закон, па тој е значи *de jure* официјален јазик. Во САД, пак, не постои закон со кој се утврдува одреден официјален јазик иако во практиката работата во државните органи се изведува на англиски јазик. Тоа значи дека во САД англискиот јазик е *de facto* официјален јазик.



### 1.1.2. Правна основа на јазичната политика на ЕУ

Јазичната политика на денешната ЕУ е востановена уште од времето на востановувањето на некогашната ЕЕЗ со Регулативата бр. 1 од 1958 г.<sup>3</sup> Оваа регулатива е проширена и дополнета со амандмани, но, во суштина, принципите востановени со овој документ се во сила и денес. Регулативата се состои од 8 члена. Во првиот член се определува дека сите јазици на земјите-членки на тогашната ЕЕЗ ќе бидат официјални и работни јазици: „Официјални јазици и работни јазици на Заедницата ќе бидат холандски, француски, германски и италијански“. Подоцна, оваа Регулатива е заменета со Регулативата за употреба на официјални јазици во институциите на ЕУ<sup>4</sup> која во голем дел наликува на нејзината претходничка. Таа се дополнува со амандман секогаш кога нова членка ќе пристапи кон Унијата, со што се зема предвид официјалниот јазик на новата земја членка. Со вториот член се уредува јазикот на кој ќе се одвива комуникацијата помеѓу институциите на ЕУ со земјите членки или со поединци, каде се вели: „Документите што земја членка или лице кое подлежи на законодавството на земја членка ги праќа до институциите на Заедницата можат да бидат составени на некој од официјалните јазици по избор на испраќачот. Одговорот ќе биде составен на истиот јазик“.

Составувајќи го одговорот на секој од јазиците на земјите-членки и гарантирајќи ја можноста секој граѓанин да се обрати до институциите на тогашната Европска заедница и да добие одговор на неговиот мајчин јазик, уште на почетокот на своето постоење Европската Унија упатува на темелната вредност кога станува збор за јазиците, а тоа е плурилингвизмот, односно повеќејазичноста. Всушност, земјите членки, граѓаните и претпријатијата имаат право да изберат на кој официјален јазик ќе се одвива пишаната или усна комуникација со ЕУ институциите и телата. Сепак, ова право не е неограничено и не се однесува апсолутно на сите тела на ЕУ. Од друга страна, пак, судската практика на Судот на правдата укажува на тоа дека недоследноста во однос на спроведувањето на повеќејазичноста, односно јазичните нерегуларности не повлекуваат автоматски поништување на одлуки на Судот, туку дека до поништување може да дојде само во оние случаи кога таквата нерегуларност би довела до поинаков исход во постапката.

Членовите 3, 4 и 5 се надоврзуваат на претходните членови. Така, со членот 3 се прецизира дека документите кои тогашната Заедница ќе ги праќа до земјата членка ќе бидат составени на официјалниот јазик на соодветната земја. Со членот 4 се предвидува регулативите и другите документи кои имаат општа примена да се составуваат на сите официјални јазици, додека членот 5 предвидува Службениот весник исто така да се објавува на сите официјални јазици.

Полемиките и прашањата поврзани со јазичната политика на ЕУ не се поврзани со првите пет члена, туку, пред сè со членот 6. Имено, со овој член се предвидува институциите на тогашната Заедница, а денешната ЕУ, во своите деловници за работа самите да определуваат кои јазици ќе ги користат, што со текот на годините доведе до разногласие во однос на употребата на јазиците во различните тела. Членот 7 слично на претходниот член утврдува дека јазиците кои ќе се употребуваат во рамките на Судот на правдата ќе бидат определени во деловникот на Судот<sup>5</sup>. Ова прашање ќе биде подетално разработено

<sup>3</sup> Текстот на регулативата е достапен на веб страницата: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31958R0001:EN:HTML>.

<sup>4</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>.

<sup>5</sup> Во случај на спор пред Судот на правдата се определува прво јазик на кој ќе се води случајот. Ако станува збор за тужба, тужителот е тој кој го избира јазикот. Ова не се однесува на случаите кога тужениот е земја членка затоа што тогаш официјалниот јазик во државата е јазик на кој ќе се води процесот. Постои можност и страните во спорот да се договорат да одберат еден од официјалните јазици на ЕУ да биде јазик на кој ќе се води постапката. Во случаите во кои некоја од институциите на ЕУ не е странка во спорот исто така постои можност да се договори спорот да се води на јазик кој не спаѓа во официјалните јазици на ЕУ. На експертите, вештачите, сведоците и други физички лица кои не се во можност да се изразат на еден од официјалните јазици на ЕУ им се обезбедува судски превод.

во наредното поглавје, но останува да се нагласи дека повеќејазичноста во вистинска смисла на зборот во ЕУ денес функционира само во однос на законодавството, односно Парламентот и законите и регулативите кои ги носи, потоа во рамките на Судот на правдата кој функционира исто така на повеќејазична основа и конечно, во директната комуникација со земјите членки, поединците или претпријатијата. Членот 8 се однесува на земјите во кои постои повеќејазичен режим и во него се наведува дека јазикот на комуникација на ЕУ со таа земја членка, ќе биде определен од самата земја членка.

Јазичната политика на ЕУ, односно нејзината ориентираност кон повеќејазичноста може да се анализира и од гледна точка јазиците на кои се напишани примарните и секундарните извори на правото. Всушност, основачките договори на сите официјални јазички се „подеднакво автентични“ за правна примена и толкување, односно, во случај на спор, се земаат предвид сите верзии. Секундарните извори на правото, во кои спаѓаат регулативи, директиви, одлуки, препораки, итн. прво се напишани на англиски и француски јазик, па се преведуваат на сите други официјални јазички и се третираат како „автентични верзии“. *Повторно, ваквата практика има свои корени уште во основачките документи на некогашната Европска економска заедница. Имено, во членот 314 од Договорот со кој се востановува Европската заедница (потпишан во Рим на 25 март 1957) година се вели:*

*„Овој договор е изготвен во еден оригинал на холандски, француски, германски и италијански јазик, а сите четири текста се еднакво автентични. Договорот ќе биде депониран во архивите на Владата на Република Италија, која ќе достави заверена копија на секоја од владите на другите земји потписнички.“*

Сепак, бројни експерти сметаат дека еднаквата автентичност на сите ЕУ официјални јазички може да доведе до проблеми во однос на толкувањето, па дури се предлага и да се даде референтна верзија на еден јазик за секој законодавен акт, и тоа по можност јазикот на кој тој документ првично бил составен. Во овој контекст може да се спомене дека слично правило постои во однос на пресудите на Судот на правдата, кои се автентични само на јазикот на кој е воден случајот.

## II. Употребата на јазичките во органите на ЕУ

Како што веќе споменавме, јазичната политика на ЕУ се базира на Регулацијата бр.1 од далечната 1958 година, која се дополнува со амандмани. Во нејзиниот вовед јасно се гледа тенденцијата рамноправно да се третираат јазичките, преку објавувањето на легислативата на сите официјални јазички на ЕУ, но и преку комуникација не само со земјите членки, туку и со поединци и правни лица (член 1-5 од Регулацијата 1/1958).

Сепак, иако формално, сите јазички кои го добиле статусот *ЕУ јазички* се еднакви, во практиката, постои хиерархија, односно има расчекор помеѓу *де јуре* и *де факто* ситуацијата. Рестриктивната употреба на јазичките во ЕУ еволуира во текот на годините, а таа се заснова на широката интерпретација на членот 6 од Регулацијата (1/1958) според кој ЕУ институциите „...можат да прецизираат во нивните деловници за работа кои јазички ќе се користат во специфични случаи“<sup>6</sup>. Овој член дава законска основа за доста широка јазична автономија на ЕУ институциите. Судската практика на Судот на правдата во суштина ја потврдува рестриктивната употреба на јазичките, кога е тоа оправдано и пропорционално. Рестриктивната употреба на јазичките не се однесува само на внатрешната комуникација во рамките на ЕУ институциите, туку и на информациите објавени на веб-страниците, потоа, комуникацијата со печатот, средби со претставници на националните власти итн., кои се најчесто ограничени на англиски, француски и германски јазик. Тоа значи дека законската обврска да се користат сите официјални јазички на ЕУ е во суштина ограничена на законодавството и директната комуникација со земјите членки или со поединци. ЕУ судовите, иако не потпаѓаат под оваа регулатива, исто така работат на повеќејазична основа,

<sup>6</sup> „...may stipulate in their rules of procedure which of the languages are to be used in specific cases“.

па случаите може да се покренуваат на сите официјални јазици во ЕУ.

Во суштина, разните тела во рамките на ЕУ функционираат според неколку принципи: оние во кои експлицитно се спроведува Регулативата (1/1958), оние без формално востановен јазичен режим, тела каде управниот одбор (или Советот на ЕУ) е овластен да ја определува употребата на јазиците и посебниот случај на Канцеларијата за заштитни знаци каде употребата на јазиците е ограничена на англиски, француски, германски, италијански и шпански јазик. Сепак, многу ретко може да се пронајдат правни одлуки со кои се регулира прашањето на работните јазици иако од барањата што се наведени во конкурсите за вработување, како и од информациите на веб-страниците станува јасно дека англискиот јазик е главен работен јазик во мнозинството од овие тела на ЕУ.

Причините за рестриктивната употреба на трите јазици се од практична, но и од финансиска природа.

Употребата на т.н. *процедурални јазици* на Европската комисија (но и во други тела на Унијата) е поткрепена со *де факто* ситуацијата на терен во Унијата. Имено, најраспространет јазик што го зборува населението во Унијата е англискиот, што го разбираат 51% од возрасните, додека германскиот јазик е најраспространет мајчин јазик, а го зборува 18% од населението. Францускиот, пак, е официјален јазик во сите трите политички центри на Унијата: Брисел, Стразбур и Луксембург. Во практиката, само два јазици - англискиот и францускиот се во општа употреба, при што е најупотребуван англискиот јазик.

Од друга страна, бројките кои се однесуваат на преведувачката дејност во институциите на ЕУ се импресивни. Се смета дека само во 2015 година се преведени 1.9 милиони страници. Бројот на јазични комбинации изнесува 552 различни комбинации, а само во Европската комисија се вработени преку 2.250 преведувачи и толкувачи. Во рамките на Европскиот парламент, едно од телата на Унијата должно да спроведува нерестриктивен јазичен режим, одделението задолжено за преведување е најбројно или, речиси третина од вработените во Парламентот се ангажирани во дејности поврзани со преведување. Кога станува збор за трошоците поврзани со преведувачката дејност се смета дека за таа цел секој граѓанин на Унијата плаќа по 2 евра годишно, или 1% од вкупниот буџет на ЕУ отпаѓа на активности поврзани со преведување.

Употребата на трите т.н. *процедурални јазици* не е дефинирана со правни акти бидејќи ваквото фаворизирање на овие јазици би било спротивно на духот на повеќејазичност врз кој се заснова Унијата. Во практиката, пак, особено при вработувањето нови кадри, се забележува извесно фаворизирање на оние кандидати кои ги владеат процедуралните јазици. Покрај проблемите во однос на вработувањата, правни недоследности можат да се забележат и во тендерските постапки во кои неретко може да се користи само ограничен број јазици. Претпријатијата во кои не се користат овие јазици се доведени во неповолна позиција бидејќи треба да сносат сериозни трошоци за преведување на документите.

### III. Заштита на повеќејазичноста во Европската Унија

Јазичната разновидност е главно востановена со членот 22 од Европската повелба за основни права: Унијата ја почитува културната, верската и јазична разновидност<sup>7</sup> и членот 3 од Договорот за Европската Унија<sup>8</sup>: „Унијата ќе ја почитува својата богата културна и јазична разновидност, и ќе ги гарантира заштитата и развојот на културното наследство на Европа.»

Обврзувајќи се да ја штити повеќејазичноста во нејзините рамки, ЕУ востановува два аспекти на делување:

<sup>7</sup> Текстот на Европската повелба за основни права е достапен на веб страницата [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (“The Union respects cultural, religious and linguistic diversity”).

<sup>8</sup> Текстот на Договорот за Европската Унија е достапен на веб страницата: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>. („It shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe’s cultural heritage is safeguarded and enhanced.”).

1. заштита на богатата јазична разновидност во Европа и
2. промовирање на изучувањето на јазиците.

### ***3.1. Заштита на богатата јазична разновидност во Европа***

Заштитата на јазичната разновидност во ЕУ е насочена особено кон заштита на регионалните јазици, односно јазиците на малцинствата. Во рамките на Европската Унија се сретнуваат повеќе од 60 регионални јазици или јазици на малцинствата, со околу 40 милиони говорители. Во нив спаѓаат, меѓу другите каталонскиот, баскијскиот, галскиот, јидиш итн.

Во студијата од 2013 година за загрозените јазици во ЕУ<sup>9</sup> се одделуваат четири групи на јазици:

1. Автохтони јазици – домородни јазици без статус на државен јазик. Таков е примерот на бретонскиот јазик во Франција.
2. Автохтони прекугранични јазици - домородни јазици кои се говорат во повеќе од една земја, а немаат статус на државен јазик. Таков е примерот на северниот сами јазик кој се зборува во Шведска и во Финска.
3. Прекугранични јазици кои се автохтони малцински јазици во една земја и државни јазици од другата страна на границата. Таков е примерот на германскиот јазик во Германија и во Полска.
4. Бестериторијални јазици како што се ромскиот или јидиш јазикот кои не припаѓаат на ниту една посебна територија или држава.

Пет европски регионални јазици уживаат статус на полуофицијални или ко-официјални јазици на Унијата, а тоа значи дека тие може да се користат во официјален контекст, но со претходен договор помеѓу Советот и соодветната земја членка. Станува збор за шкотски (гелски) и велшки јазик, признаени во рамките на Обединетото Кралство и галскиот, каталонскиот и баскијскиот кои се официјални јазици во Шпанија. Дека бројот на говорители не го гарантира статусот на официјален јазик, доказ се каталонскиот и малтешкиот јазик. Така, каталонскиот јазик го говорат помеѓу 7-10 милиони говорители, додека малтежаните кои се околу 420.000 се билингвални и ги зборуваат напоредно англискиот и малтешкиот јазик. И малтешкиот и каталонскиот јазик беа загрозени и опстанаа поради соодветната јазична политика, односно поради политиката на билингвално образование.

Во 2013 година, Европскиот парламент усвои Резолуција за европските јазици кои се загрозени или им се заканува исчезнување и за јазичната разновидност во рамките на ЕУ<sup>10</sup>. Со оваа резолуција земјите членки се повикуваат да им обрнат поголемо внимание на загрозените јазици и на јазиците кои исчезнуваат и да се ангажираат за заштита и промоција на јазичното и културно наследство на Унијата:

Европскиот парламент (...) ги повикува Европската Унија и земјите членки да бидат повнимателни кон големата закана со која се соочуваат многу европски јазици, класифицирани како загрозени јазици и целосно да се посветат на заштитата и на промоцијата на уникатната разновидност на европското јазично и културно наследство со примена на амбициозни проактивни ревитализирачки политики за засегнатите јазици и со определување на разумен буџет за таа цел; препорачува овие политики исто така да се насочат кон развој на поширока свест меѓу граѓаните на ЕУ за јазичното и културно богатство кое го претставуваат овие заедници, ги охрабрува земјите членки да изработат акциски планови за промоција на загрозените јазици засновани на споделените добри практики кои постојат во рамките на одреден број јазични заедници во Европа<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Студијата е достапна на веб страницата [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495851/IPOL-CULT\\_NT\(2013\)495851\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495851/IPOL-CULT_NT(2013)495851_EN.pdf)

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013IP0350>.

<sup>11</sup> Calls on the European Union and the Member States to be more attentive to the extreme threat that many European languages, classified as endangered languages, are experiencing, and to commit wholeheartedly to the protection and

На оваа резолуција ѝ претходеа Резолуцијата на Парламентот за регионалните и помалку распространетите европски јазици<sup>12</sup> и резолуцијата на Советот на ЕУ за промоција на јазичната разновидност во изучувањето на јазиците.<sup>13</sup>

Од ова може да се заклучи дека јазичната политика на ЕУ во однос на регионалните и малцинските јазици потпаѓа под принципот на супсидијарност, односно локалната и централната власт во земјите членки ја носат главната одговорност за нив, додека телата на ЕУ можат да ги поддржат нивните активности во заштита на овој аспект на јазичната разновидност. Меѓу другите можности за промоција на малцинските јазици можат да се користат и фондовите на програмата Еразмус +.

### **3.2. Провирање на изучувањето на јазиците**

Во однос на изучувањето на јазиците, еден од основните правни акти на Унијата кој се однесува на ова прашање се заклучоците од претседателството на Европскиот совет во Барселона на 15 и 16 март 2002 година<sup>14</sup>. Со т.н. цел од Барселона се предвидува Европската комисија интензивно да соработува со националните влади на земјите членки за да оствари една мошне амбициозна цел: да ги оспособи граѓаните на ЕУ да комуницираат на уште 2 странски јазици покрај мајчиниот јазик.

Причините поради кои се стимулира изучувањето на странските јазици се повеќекратни: покрај градењето мостови или приближувањето на луѓето и културите, ЕУ се осврнува и на економскиот бенефит од повеќејазичноста. Имено, младиот човек кој познава повеќе јазици е компетитивен и тој може да бара вработување во повеќе претпријатија и надвор од границите на сопствената држава.

Како приоритети преку кои ќе се остварува оваа цел се поставени: изработката на нови образовни алатки во доменот на изучување на странски јазици, потоа набљудување на напредокот во наставата и во изучувањето на странските јазици и наградувањето на иновативноста во наставата и во изучувањето на странските јазици.

Во рамките на ЕУ, изучувањето на јазиците се поттикнува преку посебни програми како што е Програмата за доживотно учење<sup>15</sup> (2007- 2013) кај која во еден дел се предвидува и поддршка за изучување на јазиците и програмата Еразмус+ (2014-2020)<sup>16</sup>, која особено преку различните мобилности овозможува стекнување и усовршување на јазичните вештини. Во рамките, пак, на културната програма „Креативна Европа“<sup>17</sup> се дава поддршка за превод на литературни дела со цел да се овозможи поширок пристап до висококвалитетни литературни дела.

Сепак, вака поставената цел, е предмет на доста расправи во стручната јавност. Имено, со целта од Барселона не се става акцент на некој поединечен јазик, кој би требало да се изучува, туку само се нагласува дека познавањето само на англискиот јазик повеќе не е доволно. Во таа смисла како втор странски јазик може да се изучува и некој од официјалните јазици, но и некој од регионалните или малцински јазици. Изборот, пак, на еден ваков

promotion of the unique diversity of the Union's linguistic and cultural heritage by deploying ambitious proactive revitalisation policies for the languages concerned and by dedicating a reasonable budget to this aim; recommends that these policies should also aim at developing a broader consciousness among EU citizens of the linguistic and cultural richness these communities represent; encourages Member States to produce action plans for the promotion of endangered languages based on shared good practices which are already available within a number of language communities in Europe. (OJ C 93 / 9.3.2016, p. 52.)

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2004.076.01.0238.01.ENG&toc=OJ:C:2004;-076E:TOC#CE2004076EN.01037401>

<sup>13</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002G0223\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002G0223(01)).

<sup>14</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf)

<sup>15</sup> Повеќе податоци за програмата може да се најдат на: [http://ec.europa.eu/education/tools/llp\\_en#more](http://ec.europa.eu/education/tools/llp_en#more)

<sup>16</sup> Повеќе податоци за програмата Еразмус + се достапни на: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_en).

<sup>17</sup> Повеќе за оваа програма може да се прочита на: [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/node/174\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/node/174_en)

јазик, не е во корелација со целта на зголемување на компетитивноста на младиот човек во неговата потрага по работа, што пак го поставува прашањето за фаворизирање на одредени јазици, кое не е во духот на начелата во однос на повеќејазичноста во Унијата.

Целта од Барселона не упатува ниту на јазичното ниво кое треба да го постигне младиот Европеец. Се поставува прашањето дали е подобро тој да се посвети на изучувањето на еден јазик и да постигне високо ниво на познавање на тој јазик (на пример, Б2 или Ц1, според Европската рамка) или е подобро тој да познава два јазици, но на почетно рамниште?

### **3.3. Употребата на англискиот јазик по Брежит**

Иако, некои членови на Европскиот парламент сугерираа дека англискиот јазик треба да го загуби статусот на официјален јазик во Европската Унија по Брежит<sup>18</sup>, тоа е речиси невозможно. Всушност, англискиот јазик беше предложен за официјален од страна на Обединетото Кралство, па затоа другите две земји во кои главно се зборува англискиот јазик - Ирска и Малта, ги предложија гелскиот, односно малтешкиот јазик. Сепак, најголем дел од населението во овие земји го препознава англискиот како мајчин јазик, така што англискиот секако дека нема да исчезне од листата на официјални јазици.

Второто сценарио, предвидува англискиот јазик да се укине од листата на т.н. процедурални јазици, односно активностите во Брисел да се одвиваат само на француски и на германски јазик. Сепак, треба да се нагласи дека ниту Обединетото Кралство, ниту Ирска не се основачи на ЕЕЗ, па во почетокот законодавството е главно составувано на француски јазик. Сепак, доминацијата на англискиот јазик не беше наметната од влегувањето на Обединетото Кралство во Унијата, туку од пристапувањето на земји како Австрија, Шведска, Финска итн., чии дипломати не го владееја францускиот, туку англискиот јазик.

Всушност, до 2014 година, 95% од сите текстови на Европската комисија се составени на англиски јазик и англискиот се зборува двојно повеќе од кој било друг јазик на Унијата.

## **IV. Јазична политика на Република Македонија**

### **4.1. Јазична мапа на Република Македонија**

Во Република Македонија официјален јазик е македонскиот јазик односно јазикот што го зборува две третини од населението на нејзината територија. Освен македонскиот јазик, во Република Македонија се говорат и други јазици кои ги говорат малцинствата што живеат на нејзината територија. Според последниот попис во Македонија, спроведен во 2002 година, покрај официјалниот, македонски јазик, што како прв јазик го говорат 1.344.815 лица, малцински јазици кои се зборуваат во нашата држава се [албански](#), турски, [босански](#), [влашки](#), [ромски](#), [српски](#) јазик итн. Резултатите од истиот попис сведочат дека албански јазик говорат 507.989 македонски граѓани, турски јазик 71.757, ромски јазик 38.528, српски јазик 24.773, босански јазик 8.560, а влашки јазик 6.884 македонски граѓани<sup>19</sup>.

### **4.2. Правниот статус на јазиците во Република Македонија**

Местото на македонскиот јазик е дефинирано во членот 7 од Уставот на Република Македонија, според кој:

*Во Република Македонија службен јазик е македонскиот јазик и неговото кирилско писмо.*

Ваквата формулација на Уставот од 1991 година беше проширена согласно Охридскиот рамковен договор од 2001 година<sup>20</sup>. Според новиот текст на Уставот:

<sup>18</sup> Изјавата на Жан Клод Јункер –претседател на Европската комисија може да се проследи на <https://www.youtube.com/watch?v=E-Oc2JIn8No>.

<sup>19</sup> Треба да се спомене дека овие бројки се релативно стари односно потекнуваат од далечната 2002 година.

<sup>20</sup> Текстот на договорот е достапен на веб страницата: [http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven\\_dogovor-3.pdf](http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf).

*Во единиците на локалната самоуправа во кои како значителен број живеат припадниците на националностите, во службена употреба, покрај македонскиот јазик и кирилското писмо, се и јазикот и писмото на националностите, под услови и на начин утврдени со закон.*

Тоа значи дека во оние општини во кои повеќе од 20 проценти од населението припаѓаат на одредено малцинство во службена употреба ќе биде и нивниот јазик. Денес, во Македонија во 27 општини во земјата албанскиот се користи како службен јазик. Во 4 општини како таков се употребува турскиот јазик, а во по една општина и српскиот и ромскиот јазик.

Употребата на македонскиот јазик е исто така регулирана и со Законот за употреба на македонскиот јазик (Службен весник на Република Македонија бр.5/98 од 30.01.1998 година). Овој закон содржи 16 члена чија цел е, како што се наведува во членот 1, заштитата, унапредувањето и збогатувањето на македонскиот јазик. Македонскиот јазик, со овој закон исто така се дефинира и како духовно богатство на нашиот народ кој е од извонредно културно и историско значење за државата. Со членот 2 од овој закон, употребата на македонскиот јазик како службен јазик се дефинира како право, но и должност на граѓаните на Република Македонија. Членовите 3 и 4 се однесуваат на употребата на јазиците на националностите, а особено членот 4 кој упатува на амандманот на Уставот од Охридскиот рамковен договор.

Членот 5 ги утврдува местата на кои се користи македонскиот јазик. Меѓу другото, со овој член се набројани органите на централната и локалната власт, потоа правните лица, називите на јавни места, натписите, рекламите и слично во јавните објекти, и во јавниот превоз, потоа сметките, амбалажите, упатствата, титлувањето и синхронизирањето во медиумите, меѓународните договори и меѓународните правни акти. Може да се забележи извесна општост во набројувањето во рамките на овој член, бидејќи набројувањата, прво, се разнородни, одат од амбалажи до меѓународни акти, а, второ, неретко се завршуваат со додавката *и слично*, наместо прецизно и детално да се дефинира употребата на јазикот.

Членот 6, заедно со членот 5 е еден од најобемните членови на овој закон. Тој се однесува на заштитата, унапредувањето и збогатувањето на македонскиот јазик. Членот повторно изобилува со набројувања, кои се понекогаш недоволно прецизни. Покрај употребата на македонскиот јазик во образованието и воспитанието, се споменува и употребата на јазикот во средствата за масовна комуникација, во јавната комуникација, поттикнување на изучувањето на македонскиот јазик во и надвор од границите на нашата република, ја споменува и научната и издавачка дејност поврзана со македонскиот јазик. Овој член, покрај ваквите ставови, во два става засегнува и прашања кои се однесуваат на развојот на македонскиот јазик како таков (а не на неговата употреба и афирмација). Така, во ставот 3 се предвидува:

*„- избегнување употреба на странски изрази и заемки, односно, по можност, нивно заменување со соодветни поими од македонската лексика“*, додека со ставот 11 се предвидува:

*„- укажување на јазичните недоследности и неправилности во употребата на македонскиот јазик“*.

Ставот 3 се однесува на проблеми од македонската лингвистика, опфатени во делата на научниците од областа на македонистиката, а особено во првиот број на Билтенот на Одборот за македонска научна и стручна терминологија (1971)<sup>21</sup> во издание на МАНУ.

Првата забелешка на овој член се однесува на разнородноста на аспектите опфатени

---

<sup>21</sup> Проектот за објавување термилошки билтени на МАНУ започнува уште во 1971 година. Во првиот број на *Билтенот* меѓу другото се истакнува и потребата од востановување научна и стручна терминологија од различни области од повеќе причини, но и поради експанзијата на терминологијата што доведува до тоа термините да никнуваат неплански кога ќе се јави потреба да се употребат, а притоа често се зема готовиот странски збор чие значење може да е нејасно или да сугерира значење кое отстапува кое тој го има во соодветниот појдовен јазик.

со него. Уште посериозна забелешка може да се упати на непрецизноста во однос на спроведување на ставовите од овој член. Имено, предвидени се повеќе чекори во однос на заштитата и унапредувањето на јазикот, но во ниту еден не се прецизираат телата кои би ги спроведувале тие активности. Така, на пример, се предвидува:

*-предлагање кандидати за републички награди и признанија од областа на проучувањето и афирмацијата на македонскиот јазик во Републиката и во странство;*, но не се предвидува кој би ги предлагал и наградувал овие кандидати. Иако, ваква практика постои во Република Македонија, сепак, можеби подобро би било самиот закон да предвиди тела што ќе ја востановат оваа награда, како и одреден буџет кој оди со неа. Истото се однесува и на другите членови, во кои се предвидува грижа за употреба на јазикот во медиумите, на пример, но не се потенцира, на кој начин ваквата грижа би се следела.

Одредени пропусти делумно се надолнуваат со наредните членови, особено со членовите 7 и 8. Имено со членот 7 се предвидува задолжително лекторирање на текстовите кои ги објавуваат законодавната, извршната и судска власт, како и локалните власти, но и учебниците, преводите и слично, со што се зголемува грижата за правилна употреба на македонскиот јазик и во образованието и во официјалните документи. Членот 7, членот 10 и 15 ја пропишуваат процедурата за стекнување со звање лектор, додека со членот 13 се пропишуваат паричните казни за објавување на нелекториран текст.

Членот 8, пак, предвидува востановување на ново тело – Совет за македонски јазик<sup>22</sup>. Во понатамошниот текст на законот се предвидува начинот на избор на неговите членови, неговото финансирање, но и неговите должности, како „*дава мислења, предлози, упатства и препораки за употребата, односно заштитата, унапредувањето и збогатувањето на македонскиот јазик, вклучувајќи ја и терминологијата од сите научни области*“<sup>23</sup>; но, и: „*предлага програми за заштитата, унапредувањето и збогатувањето на македонскиот јазик во сите области на службената комуникација, што ги доставува до Владата на Република Македонија*“. Дел од должностите се доста општи, чисто декларативни или недоволно уточнети, како на пример:

*„дејствува во правец на изнаоѓање форми и решенија за заштита, унапредување и збогатување на македонскиот јазик“.*

Од досегашната анализа можевме да увидиме дека јазичната политика на Република Македонија, односно заштитата, збогатувањето и унапредувањето на македонскиот јазик се опфатени со еден член од Уставот и со Законот за употреба на македонскиот јазик. Кога станува збор за употребата на малцинските јазици на територијата на Република Македонија, јасно е дека на ова прашање се посветува огромно внимание, за што сведочи, меѓу другото и Охридскиот рамковен договор. Би требале да споменеме дека во Македонија можеби не се обрнува доволно внимание на оние јазици кои се дефинираат како загроени јазици, меѓу другото и во документот со наслов *Виталност и загроеност на јазикот*<sup>24</sup> поднесена од експертската група за загроени јазици при УНЕСКО на меѓународниот експертски состанок на УНЕСКО за програмата за зачувување на загроените јазици. Всушност, влашкиот јазик кој се зборува на територијата на Република Македонија е малцински јазик на кој му се заканува опасност од изумирање бидејќи се намалува бројот на младата популација која го зборува овој јазик. Во таа смисла, јазичната политика на Република Македонија можеби би требала да се насочи кон заштита токму на овој мал, загроен јазик кој е дел од нејзиното јазично, но и воопшто културно наследство.

<sup>22</sup> Советот располага со своја веб-страница <http://www.kultura.gov.mk/index.php/component/content/category/59> која не се ажурира редовно, односно последните објавени документи се однесуваат на 2013 година.

<sup>23</sup> Кога станува збор за научната терминологија има одредено преклопување во однос на ингеренциите на ова тело и Одборот за македонска научна и стручна терминологија, при МАНУ што претходно го споменавме.

<sup>24</sup> Интегралниот текст на документот е достапен на веб страницата [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language\\_vitality\\_and\\_endangerment\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language_vitality_and_endangerment_EN.pdf).



#### **4.3. Македонскиот јазик надвор од границите на матичната држава**

Блаже Конески, основоположникот на современиот македонски јазик, неколку години пред својата смрт, зборувајќи за македонскиот јазик укажал дека тој останува наша единствена неподелена татковина. Оваа негова мисла упатува на судбината на Македонија поделена со Букурешкиот договор помеѓу Бугарија, Грција, Србија и Албанија. Територијата која со овој договор припаднала на Србија, по Втората светска војна влегува во рамките на СФРЈ како сојузна република, а денес и како независна Република Македонија. Во таа смисла, најголем дел од македонското малцинство во соседните земји е концентрирано во Република Грција и во Бугарија, а во помал број и во соседните Албанија и Србија. Тешко да се утврди точната бројка на говорители на нашиот јазик надвор од границите на матичната држава, пред сè, поради несоодветните пописи во соседните земји, во кои неретко не е предвидена посебна графа за македонскиот јазик. Според некои начелни проценки се смета дека денес вкупниот број на говорители на македонскиот јазик се движи од 2.5 до 3 милиони.

Да ја разгледаме накусо состојбата со македонскиот јазик во соседните земји.

Македонскиот јазик во Република Албанија се говори главно во источните делови на оваа земја. Според официјалните податоци овој јазик го говорат околу 5.000 говорници, иако претпоставките се дека нивниот број е значително поголем. Македонското малцинство во оваа држава е главно концентрирано во две општини: Голо Брдо и Мала Преспа. Иако Македонците се признаени како малцинство, сепак, македонскиот јазик е признаен и се користи како службен само во општината Мала Преспа, додека тоа не е случај со Голо Брдо.

Во Република Србија македонското малцинство е признаено и ги ужива истите права како и другите малцинства. Во општина Пландиште, во областа Војводина, македонскиот јазик се користи и како службен јазик на општината. Во таа смисла се соочуваме со парадокс земја која не е членка на ЕУ да ја имплементира Европската повелба за регионални и малцински јазици, додека членките на ЕУ, како Бугарија и Грција сè уште да не ја имплементираат оваа повелба, иако Европскиот парламент официјално и целосно го призна македонскиот јазик во февруари 1994 година.

Се смета дека најлоша е положбата на Македонците во Република Грција, односно во нејзиниот северен дел. Имено, во оваа земја не се признава ниту македонско малцинство, па во таа смисла ниту македонскиот јазик. Според некои тврдења на организацијата на Македонците во Грција – Виножито во Грција денес има околу 400.000 Македонци. Притоа, македонскиот јазик главно го говори постарото население, а Македонците во оваа држава и ден денес се плашат да го користат мајчиниот јазик дури и во неформална комуникација.

Во Република Бугарија, Македонците не се признаени како малцинство, а немаат ниту право да се школуваат на сопствениот мајчин јазик. Поради несоодветните пописи, тешко е да се претпостави бројот на Македонците во Бугарија.

Од изнесеното, јасно се гледа дека Македонците во соседните земји се соочуваат со сериозни пречки во остварување на некои од основните човекови права, па и на оние поврзани со користењето или изразувањето на мајчин јазик. Политиката на Република Македонија во однос на нејзините малцинства е регулирана со член 49 од Уставот според кој:

*Републиката се грижи за положбата и правата на припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија, го помага нивниот културен развој и ги унапредува врските со нив. Републиката се грижи за културните, економските и социјалните права на граѓаните на Републиката во странство.*

Под силен меѓународен притисок, особено од страна на Грција, овој член од Уставот е дополнет со амандман во октомври 1995 година:

*Републиката притоа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи.*

Со овој амандман практично се оневозможува претходниот став, односно првиот

став од членот 49. Во таа смисла, Македонија не може да реагира ако станува збор за нарушување на правата на македонското малцинство кои се однесуваат и на употребата на јазикот бидејќи тоа би можело да се смета за мешање во внатрешните работи на таа држава.

Употребата, односно изучувањето на македонскиот јазик надвор од границите на матичната држава е предвидено со уште еден правен акт, односно со Законот за употреба на македонскиот јазик, член 6, став 5 во кој се вели дека заштитата, збогатувањето и унапредувањето на македонскиот јазик особено се однесуваат на:

*Поддршка на учењето на македонскиот јазик во Републиката и во македонските средини надвор од границите на Републиката.*

Сепак, како и целиот член 6, и овој став не е прецизен во однос на начините на кои ќе се дава оваа поддршка, особено што Уставот, како највисок правен акт стои над Законот за употреба на македонскиот јазик, односно амандманот од Уставот за немешање во внатрешните работи на соседните држави ја проблематизира ваквата поддршка.

Сепак, не треба да се заборава дека освен правни акти, во практиката постојат и низа активности и движења кои се борат за надминување на ваквата состојба. Развојот на информатичката технологија овозможи надминување на меѓудржавните бариери, а и полесно доближување на македонскиот јазик до секој поединец заинтересиран за негово изучување. Така, образовно-културниот центар за дијаспората „Учи македонски онлајн“ овозможува изучување на македонскиот јазик во кој било дел од светот<sup>25</sup>, а курсевите се неретко бесплатни за припадниците на македонското малцинство во соседните земји.

Еден од најзначајните субјекти во промоција на македонскиот јазик е секако Меѓународниот семинар за македонски јазик, литература и култура. Семинарот, меѓу другите дејности организира научна конференција на теми од македонскиот јазик и македонската литература, потоа летна школа со курсеви по македонски јазик и предавања од областа на македонскиот јазик, литература, историја и култура, а ваквите активности се проследени со соодветна издавачка дејност. Конечно, од особено значење е и работата на лекторатите по македонски јазик во странство кои се исто така организирани од страна на овој семинар. Меѓународниот семинар испраќа лектори во 10 лекторати на различни универзитети во светот, и тоа во Франција, Полска, Романија, Русија, Унгарија, Албанија, Турција, Чешка, Хрватска и Турција. Центри за изучување на македонски јазик има и во САД, Канада, Полска, Русија, Србија, Словенија и Хрватска.

Во редот на истакнати македонисти денес можеме да споменеме и повеќе научни дејци кои не се по потекло Македонци, но кои се борат за унапредување на положбата на македонистиката во светот. Едно од најзначајните имиња, секако е она на Виктор Фридман, но и на Кристина Крамер, Волфганг Ошлис, Ала Шешкен, Зузана Тополињска итн.

## **V. Споредба на јазичната политика на ЕУ и на јазичната политика на Република Македонија**

Во однос на јазичната политика на Европската Унија може да се изнесат неколку заклучоци.

Прво, уште со формирањето на ЕЕЗ се увидува тенденција да се негува повеќејазичната и со текот на времето се објавуваат низа документи кои предвидуваат унапредување на повеќејазичноста. Сепак, иако декларативно вакво расположение постои, сепак, во секојдневното функционирање на институциите на ЕУ, од практични, но и од финансиски причини, неретко плурилингвизмот се сведува на употреба на три јазици, односно на англискиот јазик во секојдневната комуникација, употреба која останува непроменета и по Брежит.

Потоа, низа документи објавени во рамките на ЕУ се однесуваат на заштита на помалите, на регионалните јазици како дел од разновидното европско културно богатство. Сепак, за ова прашање се применува принципот на супсидијарност, односно ЕУ може само

<sup>25</sup> Повеќе информации за оваа програма може да се добијат на веб страницата <http://ucimakedonski.mk/>.

да ги поддржи напорите на земјите членки за заштита на регионалните и на малцинските јазици, односно не може да игра посериозна улога доколку нејзина земја членка не дејствува во таа насока. Од друга страна, може да се заклучи дека Европската Унија, и покрај различните политички притисоци останува доследна на заложбите истакнати во нејзините правни акти. Сведоштво за тоа е и фактот што во 2009 година, под силен грчки притисок, во Меѓуинституционалниот водич за ЕУ во графата во која требаше да стои „македонски јазик“ пишуваше дека јазикот „не е дефиниран“. Корекцијата е направена пет години подоцна, кога во истата графа беше впишано „македонски јазик“ и таа одредница постои и ден денес на веб страницата на ЕУ на која меѓу другото се наведени и имињата на земјите кандидати и јазиците кои се зборуваат во нивни рамки<sup>26</sup>.

Кога станува, пак, збор за јазичната политика на Република Македонија, како што и претходно споменаваме, употребата на македонскиот јазик е регулирана со член од Уставот и со Законот за употреба на македонскиот јазик. Сепак, законот е доста општ и непрецизен, па во таа смисла сметаме дека постои простор за надградување и уточнување на заштитата и употребата на македонскиот јазик. Исто така, со овој закон се споменува и востановување на тело – Совет за македонски јазик, кое не е активно и чија дејност би требало да биде интензивизирана. Како извесен исечокор во заштитата и унапредување на македонскиот јазик може да се сметаат одредбите од законот со кои лекторирањето станува задолжително за одредени текстови.

Јазичната политика и на ЕУ и на Македонија јасно покажува дека прашањето за употребата на еден јазик не е само лингвистички проблем. Имено, јазикот е тесно поврзан со идентитетот на еден народ, во него е впишан кодот на неговите предци, тој го одразува неговиот светоглед во минатото и денес. Во таа смисла се испишани и правните акти со кои се уредува јазичната политика на Унијата, а која свесна за фактот дека јазикот е дел од културното наследство го промовира изучувањето на јазиците и заштитата особено на помалите и регионални јазици. Република Македонија не заостанува во однос на легислативата со која се уредува ова прашање зад Европската Унија. И македонското законодавство постои тенденција за заштита и унапредување на употребата на јазиците, а македонските ученици, во основните училишта изучуваат два странски јазика. Единствено, може да се забележи извесна инертност во практиката кога станува збор за влашкиот јазик, малцински јазик кој изумира.

#### **Прашања:**

1. На кои аспекти го става акцентот јазичната политика на ЕУ?
2. Постои ли разлика помеѓу *де факто* и *де јуре* јазичната политика на ЕУ?
3. Предложете сопствени измени и дополнувања на Законот за употреба на македонскиот јазик!
4. Каква е положбата на македонскиот јазик надвор од границите на Република Македонија и што може да се стори за да се унапреди таквата положба?
6. Постојат ли сличности и разлики меѓу јазичната политика на ЕУ и онаа на Република Македонија?

#### **Користена литература:**

- [1] (1971). Билтен на Одборот за македонска научна и стручна терминологијабр. 1. Скопје: МАНУ.
- [2] (1998). Закон за употреба на македонскиот јазик, Службен весник на Република Македонија бр.5/98 од 30.01.1998 година.

---

<sup>26</sup> <http://publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm#langues>.

- [3] (2000). Повелба на основните права на Европската Унија. Официјален весник на Европските заедници. 2000/С 364/01.
- [4] (2011) Охридски рамковен договор (студии на случај). Скопје: Македонски центар за меѓународна соработка.
- [5] Arzoz, X. (2007). *Respecting linguistic diversity in the European Union*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- [6] Coulmas, F. (1991). *A Language policy for the European Community: prospects and quandaries*. Berlin, New York: Mouton de Gruyter.
- [7] Council of Europe (1992). *European Charter for Regional or Minority Languages*. ETS 148.
- [8] Council of the European Union (2002) Council Resolution of 14 February 2002 on the promotion of linguistic diversity and language learning in the framework of the implementation of the objectives of the European Year of Languages. Official Journal C 050, 23/02/2002 P. 0001 – 0002.
- [9] EEC Council (1958). Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community. Official Journal 017, 06/10/1958:0385-6.
- [10] EU European Council. (2002). *Barcelona European Council 15-16 March 2002. Presidency conclusions*.
- [11] European Parliament (2003). European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages — the languages of minorities in the EU — in the context of enlargement and cultural diversity, Official Journal of the European Union, P5\_TA (2003)0372.
- [12] European Parliament (2013). European Parliament resolution of 11 September 2013 on endangered European languages and linguistic diversity in the European Union. Official Journal of the European Union, P7\_TA(2013)0350.
- [13] European Parliament(1958). Charter of fundamental rights of the European Union. Official Journal of the European Communities. 18 December 2000 (2000/C 364/01).
- [14] European Union (2007). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007 (2008/C 115/01).
- [15] Fishman, J. (1970). *Sociolinguistics: A Brief Introduction*, Massachusetts: Newbury House Publishers.
- [16] Jeught, S. (2015). *EU Language Law*, Groningen:Europa Law Publishing.
- [17] Johnson, D. (2013). *Language Policy (Research and Practice in Applied Linguistics)*. London: Palgrave Macmillan.
- [18] Jones P. M. (2013). *Endangered languages and linguistic diversity in the European Union*. European Union.
- [19] Mari, I. and Strubell, M. The linguistic regime of the European Union: Prospects in the face of enlargement. достапно на [www.europadiversa.org/eng/pdf/strubell\\_mari\\_eng.doc](http://www.europadiversa.org/eng/pdf/strubell_mari_eng.doc).
- [20] Nikolovski, Z. (2014). Language policy, language planning or language editing. *Horizons*, vol.15. pp.111-118. Bitola: University “Saint Clement of Ohrid”.
- [21] Nikolovski, Z. (2015). Language planning and language standardization. *Horizons*, vol.17. pp. 165-175. Bitola: University “Saint Clement of Ohrid”.
- [22] Spolsky, B. (2012). *The Cambridge Handbook of Language Policy*. Cambridge: Cambridge University press.
- [23] Николовски, З. (2012) Поимот јазична политика, *Хоризонти*, бр.8, стр. 125-130. Битола: Универзитет „Свети Климент Охридски“.
- [24] Петрушевска, М. (2014). Јазичната политика и јазичното планирање во Република Македонија произлезени од Уставот во 1991 и од амандманите на Уставот од 2001 година. Филолошки факултет „Блаже Конески“, Скопје, 2014. (необјавен магистерски труд)

**Сајтографија:**

[http://ec.europa.eu/education/tools/llp\\_en#more](http://ec.europa.eu/education/tools/llp_en#more)  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013IP0350>  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CE.2004.076.01.0238.01.ENG&toc=OJ:C:2004:076E:TOC#CE2004076EN.01037401>  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002G0223\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32002G0223(01))  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31958R0001:EN:HTML>  
<http://publications.europa.eu/code/pdf/370000en.htm#langues>  
<http://ucimakedonski.mk/>  
<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf)  
[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf)  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495851/IPOL-CULT\\_NT\(2013\)495851\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495851/IPOL-CULT_NT(2013)495851_EN.pdf)  
<http://www.kultura.gov.mk/index.php/component/content/category/59>  
[http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven\\_dogovor-3.pdf](http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/ramkoven_dogovor-3.pdf)  
[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language\\_vitality\\_and\\_endangerment\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language_vitality_and_endangerment_EN.pdf)  
[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language\\_vitality\\_and\\_endangerment\\_EN.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Language_vitality_and_endangerment_EN.pdf)  
[https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/node/174\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/node/174_en)  
[https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/node_en)  
<https://www.youtube.com/watch?v=E-Oc2JIn8No>

## ПРАВО НА ИНТЕЛЕКТУАЛНА СОПСТВЕНОСТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

*Ненад Гавриловиќ<sup>1</sup>*

### **I. Вовед во правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

#### **1.1. Поим на правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

Правото на интелектуална сопственост е една од најмладите гранки во правниот систем, во областа на приватното право, и истата се состои од правни норми со кои што се уредуваат општествено-економските односи што настануваат помеѓу субјектите повод т.н. нематеријални добра. Ова, секако, ако правото на интелектуална сопственост се поима како објективно право. Во субјективна смисла, пак, постојат бројни права на интелектуална сопственост и истите се однесуваат на овластувањата (исклучиви или не) што правниот поредок (објективното право на интелектуална сопственост) им ги признава на определени субјекти врз определени нематеријални добра. Како објективно право, а следствено и правна гранка, правото на интелектуална сопственост се оформува дури во втората половина на XIX-от век, под силно влијание на меѓународната правна активност на полето на правната заштита на нематеријалните добра (Sherman, & Bently, 1999). За зачетоци на правната регулација на правата на интелектуална сопственост може да се зборува враќајќи се до антиката (Поленак-Аќимовска, Бучковски, Наумовски & Гавриловиќ, 2016), но не во модерна смисла, односно во смисла на систематизирани правила за стекнување, содржина, дејство и престанување на јасно дефиниран круг субјективни права.

Оттаму, правото на интелектуална сопственост, како објективно право, ги уредува правата на интелектуална сопственост, како субјективни права, што пак повлекува уредување и на односите што настануваат помеѓу субјектите на правото повод овие права. Модерното право на интелектуална сопственост подразбира бројни субјективни права на интелектуална сопственост. Истите се развиени под силно влијание на меѓународноправната активност, а со желба да се постигнат хармонизирани национални законодавства за тоа кои сè субјективни права на интелектуална сопственост се признаваат и кои сè овластувања ги имаат нивните носители. Во последните три децении улогата на активен законодавец на овој терен је презема Европската економска заедница, односно Европската Унија (ЕУ), па така се развива правото на интелектуална сопственост на ЕУ, како посебна гранка во системот на правото на ЕУ. Потребно е да се прави, оттаму, разлика помеѓу националното право на интелектуална сопственост, од една страна, и меѓународното право на интелектуална сопственост и правото на интелектуална сопственост на ЕУ, од друга. Додека националните (објективни) права на интелектуална сопственост ги уредуваат субјективните права на интелектуална сопственост што имаат важење за територијата на државата која ги признала, меѓународните и европските извори имаат инакви цели.

#### **1.2. Систем на правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

Оставајќи го, за сега, по страна прашањето на целите на меѓународните и европските извори на правото на интелектуална сопственост, постоењето бројни права на интелектуална сопственост повлекува потреба од нивно систематизирање. Традиционално, системот на правото на интелектуална сопственост ги опфаќа авторското право и сродните права, од една страна, и правото на индустриска сопственост, од друга (Дабовиќ-Анастасовска, & Гавриловиќ, 2006b). Ова разликување се чини од аспект на објектите на заштита, а како

<sup>1</sup> Авторот е вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје ; [e-mail: neno.gavrilovic@gmail.com](mailto:nenogavrilovic@gmail.com).

последица на меѓународните извори, па авторското право и сродните права претежно се однесува на правната заштита на нематеријални добра од областа на културата, уметноста и науката, додека правото на индустриската сопственост се однесува на правната заштита на нематеријални добра од областа на производството и трговијата. Разликувањето, иако пожелно во системска смисла, сепак е релативно па она што ги спојува авторското и сродните права и правото на индустриската сопственост во една правна гранка е, повторно, нематеријалниот карактер на објектот на заштита, но и економската функција која што обезбедува субјектот на заштита да ја присвојува материјалната корист од економската експлоатација на објектот на заштита (Марковиќ, 2000).

## **II. Извори на правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

Самите права на интелектуална сопственост, како и стварните права, правниот поредок ги уредува според принципот на *numerus clausus*. Со други зборови, кои субјективни права на интелектуална сопственост се признаваат, како и која ќе биде нивната содржина, одлучува самиот законодавец. Во рамките на ваквиот резон се развива законодавната активност на модерното право на интелектуална сопственост, а во однос на субјективните права што ќе се уредат како такви. Во областа на авторското право и сродните права тоа се авторското право и поодделни сродни права, какви што се правата на изведувачите, правата на фонограмските продуценти, правата на радиодифузните организации, правата на филмските продуценти, правата на произведувачите на бази на податоци итн. Во областа на правото на индустриска сопственост, пак, спаѓаат патентот, индустрискиот дизајн, корисниот модел, трговската марка, ознаката на потеклото, географската ознака, топографијата на интегралните кола итн. Сепак, кои од овие права ќе бидат признаени и која ќе биде нивната содржина, како што е споменато, првенствено зависи од волјата на законодавецот, бил тој национален, меѓународен или европски.

### **2.1. Влијание на меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост**

#### **2.1.1. Принцип на територијалност**

Правно гледано, логично е кругот и содржината на правата на интелектуална сопственост првенствено да зависи од волјата на националниот законодавец. Така, на пр., националното право одлучува дали и под кои услови ќе признае авторско право, како субјективно право врз определено авторско дело, како негов објект на заштита, како и кои ќе бидат овластувањата што ќе му се признаат на авторот и/или носителот, дали и колку истите ќе се ограничат, колку ќе трае рокот на заштита итн. Истата логика важи и на теренот на правата на индустриска сопственост (патент, трговска марка, индустриска дизајн итн.), па затоа се вели дека во правото на интелектуална сопственост првенствено важи принципот на територијалност, во смисла дека законодавството на една држава се применува само на нејзината територија. Бидејќи правата на интелектуална сопственост се субјективни права, самото национално право одлучува и за тоа на кои сè субјекти можат да им се признаат соодветни права на интелектуална сопственост. Притоа, ова се врши врз основа на припадноста на субјектот на определен правен поредок. Во однос на физичките лица ова е најчесто државјанството, но можат да бидат и живеалиштето, престојувалиштето, односно домицилот, додека во однос на правните лица припадноста може да се цени според нивното место на основање, статутарно седиште, реално седиште, односно центар на деловната активност итн. Сите субјекти кои не потпаѓаат под една од овие категории се сметаат за странци, во најширока смисла на зборот, а за нив не важи националното право на интелектуална сопственост на државата каде што се бара заштитата, ако такво воопшто постои.

Бидејќи сево ова зависи од волјата на националниот законодавец, за очекување е дека националните законодавства ќе бидат невоедначени, што пак претставува сериозен проблем за искористувањето на нематеријалните добра како објекти на правата од интелектуална сопственост, што пак се погодни за прекугранично искористување поради

самата нивна природа. Така, на пр., авторот на дело кој бара правна заштита во држава на која не е државјанин е детерминиран во поглед на обемот на заштитата со објективното право на државата каде заштитата се бара. Правото на државата на која е државјанин може да му признава определени овластувања што не би му ги признала државата на која не е државјанин, а во која бара авторскоправна заштита, но и обратно. Ваквата ситуација најчесто настанува во случаите кога една држава не ги изедначува странците со домашните лица, а во поглед на обемот на авторскоправната заштита. Затоа, авторското дело на едно лице ужива онолку видови на заштита колку што постојат правни поредоци во светот. Од наведеново се согледуваат двата основни проблеми што произлегуваат од принципот на територијалност, а тоа се различниот третман на државјаните и странците во една држава, а при остварувањето на авторскоправна заштита, како и постоењето на битни разлики помеѓу законодавствата на државите во кои што авторскоправната заштита се бара (Дабовиќ-Анастасовска, & Гавриловиќ, 2006а). Овие проблеми настануваат, исто така, и во врска со правата на индустриска сопственост, каде се и повеќе изразени бидејќи овие права подлежат на регистрација.

### ***2.1.2. Општи принципи на меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост***

Наведените слабостите на принципот на територијалност се решаваат по пат на усвојување на меѓународни спогодби што, поради специфичната проблематика, се мултилатерални, иако во раните фази на развојот на меѓународното право на интелектуална сопственост е забележлив бројот на билатерални спогодби, особено во областа на авторското право (Seville, 2016). Основните принципи со кои што се решаваат проблемите детерминирани од принципот на територијалност се принципот на национален третман и принципот на минимални права. Со принцип на национален третман странските субјекти се изедначуваат со домашните, при што се анулираат негативните последици на начелото на територијалност во поглед на различниот третман на домашните и странските лица. Сепак, овој принцип не ги дава бараните резултати бидејќи истиот има ефекти само кога државата каде се бара заштитата, содржински и временски, ги признава најмалку истите оние права кои што ги признава и државата на странецот. Како корекција на слабостите на принципот на национален третман, меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост го вклучуваат и принципот на минимални права кој што пак подразбира дека странските субјекти имаат право да се повикаат на минималните правила предвидени во соодветната меѓународна спогодба без оглед дали истите се предвидени во националното законодавство на државата која на странскиот субјект му признала национален третман, односно дури и тогаш кога ова истите не ги познава (Дабовиќ-Анастасовска & Гавриловиќ, 2007). Сево ова, секако, важи под претпоставка државата на припадност на странскиот субјект и државата каде што овој бара заштита да се членки на соодветната меѓународна спогодба.

Она што е евидентно е дека принципот на национален третман, комбиниран со т.н. принцип на асимилација којшто подразбира дека со припадниците на една држава се изедначени и физиките лица кои имаат домицил, односно вообичаено престојувалиште и правните лица кои имаат вистинско деловно седиште во соодветната држава (Дабовиќ-Анастасовска, Здравева, & Гавриловиќ, 2011), како и принципот на минимални права, ја решаваат проблематиката само во поглед на правата на странските субјекти. За домашните субјекти, од друга страна, се применува исклучиво националното законодавство, со што истите се доведуваат во дискриминирана положба во однос на странските субјекти. Ова од едноставна причина што минималните права се применуваат на странските субјекти. За надминување на ваквата состојба, националните законодавци на државите-членки пристапуваат кон имплементација на минималните права содржани во меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост во своите национални правни системи, иако таквата обврска ја немаат. Меѓународните извори на правото на интелектуална



сопственост така стануваат инструмент на хармонизација на домашните законодавства. Оттаму и нивното вонредно значење за системот на правото на интелектуална сопственост, воопшто, вклучувајќи го и правото на интелектуална сопственост на ЕУ.

Од друга страна, принципот на национален третман и принципот на минимални права се застапени во раните меѓународни спогодби во областа на правото на интелектуална сопственост, почнувајќи од втората половина на XIX-от век. Наведениот пристап опстанува и во текот на првата половина на XX-от век, за постепено меѓународните спогодби да добијат и нови димензии. Така, во текот на втората половина на XX-от век почнуваат да се склучуваат меѓународни спогодби чијашто примена зависи од нивната имплементација во националните законодавства, за постепено ваквите спогодби да станат доминантниот механизам на хармонизација на националните права на интелектуална сопственост. Во неколку збора, државите-членки се обврзуваат да ги имплементираат одредбите содржани во соодветните меѓународни спогодби во националните правни системи, задржувајќи ја притоа и обврската за национален третман којашто ја засилуваат и со предвидување на обврската за најповластена нација, која што подразбира дека сите предности што држава-членка ги признава на припадниците на друга држава автоматски се применуваат и на припадниците на другите држави-членки. Дополнително, почнува да се развива и една друга димензија на меѓународните спогодби, а тоа е обезбедувањето механизми за т.н. меѓународна заштита на правата од интелектуална сопственост. Овој пристап има бројни манифестации, но битно е дека истиот се применува првенствено кај правата на индустриска сопственост, од причина што истите подлежат на регистрација.

### ***2.1.3. Класификација на меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост***

Историски, авторското право (а подоцна и сродните права) и правата на индустриска сопственост се под режимот на различни меѓународни спогодби. Оттаму, ретки се случаите на заеднички меѓународни спогодби, односно меѓународни извори што се применуваат и на авторското право и сродните права и на правата на индустриска сопственост. Токму поради тоа, иако постојат општи извори на правото на интелектуална сопственост, во принцип зборуваме за посебни меѓународни извори за авторското право, посебни меѓународни извори за (некои од) сродните права и посебни меѓународни извори за (повеќето или некои од) правата на индустриска сопственост.

#### ***2.1.3.1. Општи извори***

Најзначаен општ меѓународен извор на правото на интелектуална сопственост, односно меѓународна спогодба со која што се покриваат и авторското право и сродните права и правата од индустриска сопственост е Спогодбата за трговските аспекти на правата на интелектуална сопственост од 1994 година (TRIPS Спогодба), донесена во рамките на Светската трговска организација (СТО). Во посредна смисла, ваков општ извор е и Конвенцијата за основање на Светската организација за интелектуална сопственост од 1967 година (СОИС Конвенција), иако истата се однесува на административната надлежност на Светската организација за интелектуална сопственост (СОИС), како специјализирана агенција на Организацијата на Обединетите нации, а во врска со промоција на заштитата на интелектуалната сопственост. Инаку, и современите предлози за меѓународна регулација на правата на интелектуална сопственост можат да се квалификуваат како општи, како што е случај со повлечената Трговска спогодба за спречување на фалсификувањето од 2011 година (АСТА), со соодветните одредби на потпишаната Спогодбата за транс-пацифичко партнерство од 2016 година, којашто сè уште не е во сила, и (веројатно) со соодветните одредби на предложената Спогодба за транс-атлантско трговско и инвестициско партнерство, за којашто сè уште се преговара.

#### ***2.1.3.2. Извори на авторското право и сродните права***

Како најзначаен меѓународен инструмент што се однесува на авторското право, но не и на сродните права, се смета Бернската конвенција за заштита на книжевните и уметничките

дела од 1886 година (БК). Историски, соодветно значење имала и Универзалната конвенција за авторското право од 1952 година, донесена поради своєвременото неприфаќање на БК од страна на релевантни држави, како Соединетите Американски Држави и тогашниот Советски Сојуз, но денес нејзиното значење е значително опаднато. Значителен чекор во меѓународното авторско право, понатаму, е Договорот на СОИС за авторското право од 1996 година (ДАП), додека за обемот на авторскоправната заштита е значаен и Маракешкиот договор за олеснување на пристапот кон објавени дела за лицата кои се слепи, визуелно ограничени или инаку спречени при читање печатен текст од 2013 година (МД). Определени аспекти на авторското право (и определени сродни права) се покриени и со Конвенцијата за компјутерски криминал од 2001 година.

Што се однесува до сродните права, најзначаен извор е Меѓународната конвенција за заштита на изведувачите, фонограмските продуценти и радиодифузните организации од 1961 година (РК), којашто ги покрива само сродните права на овие субјекти. За правата на фонограмските продуценти е значајна и Конвенцијата за заштита на фонограмските продуценти од неовластено умножување на нивните фонограми од 1971 година, додека за правата на овие субјекти како и за правата на изведувачите е особено значаен Договорот на СОИС за изведби и фонограми од 1996 година (ДИФ). Во однос на правата на радиодифузните организации се релевантни и одредбите на Конвенцијата за дистрибуција на сигналите за пренос на програми преку сателит од 1974 година. Аспекти на сродните права (но и на авторското право) во овој сектор се покриени и со Европската конвенција за прашањата поврзани со авторското право и сродните права во рамките на прекуграничното сателитско емитување од 1994 година. Конечно, во поглед на правата на изведувачите е релевантен Пекиншкиот договор за аудиовизуелни изведби од 2012 година, којшто сè уште не е во сила.

### ***2.1.3.3. Извори на правото на индустриска сопственост***

Во областа на правото на индустриска сопственост најголемо значење има Париската конвенција за заштита на индустриската сопственост од 1883 година (ПК). Истата е општа за правата на индустриска сопственост, како што TRIPS Спогодбата е општа за правата на интелектуална сопственост, додека останатите меѓународни извори се, во принцип, специфични за конкретни права на индустриска сопственост. Структурата на меѓународните извори на правото на индустриска сопственост е, понатаму, посложена од изворите на авторското право и сродните права, од едноставна причина што правата на индустриска сопственост подлежат на регистрација. Оттаму, можеме да зборуваме за меѓународни извори со коишто се предвидуваат обврски за државите-членки во поглед на видовите за правата на индустриска сопственост што се признаваат за определени објекти на заштита, на условите за заштита, на обемот на заштита, на нејзиното траење, итн., било во однос на странските субјекти (ПК) било со обврска за имплементација на соодветните правила во националните законодавства (TRIPS Спогодба). Постојат, понатаму, извори што овозможуваат т.н. меѓународна регистрација, но во ограничен обем, во смисла дека единствено се овозможува поднесување т.н. меѓународна пријава, додека конкретното право на индустриска сопственост го признава надлежен национален орган. Конечно, постојат и меѓународни извори што подразбираат меѓународна заштита во смисла дека определено наднационално тело врши и признавање на соодветното право на индустриска сопственост.

Што се однесува до патентите, покрај одредбите на ПК се релевантни и одредбите на Конвенцијата за унификација на определени прашања на материјалното право за патенти за пронајдоци од 1963 година. Определени аспекти на постапката за регистрација на патентите се покриени со правилата на Договорот за патентното право од 2000 година, на Европската конвенција за формалните барања за патентни пријави од 1953 година, на Стразбурскиот договор за меѓународната патентна класификација од 1971 година и, историски, на Европската конвенција за меѓународната класификација на патенти за пронајдоци од 1954 година. Понатаму, мошне битен е Договорот за соработка во областа на патентите од

1970 година (ДСП), од причина што овозможува поднесување на меѓународна пријава за заштита на патенти, но не овозможува и меѓународна регистрација. Последнава, од друга страна, ја овозможува Конвенцијата за доделување на европски патенти (Европска патентна конвенција) (ЕПК) од 1973 година, изменета во 1991 и во 2000 година. За меѓународната регистрација се, конечно, битни и одредбите на Будимпештанскиот договор за меѓународно признавање на депонирањето на микроорганизми за целите на патентната постапка од 1977 година.

За трговските марки, покрај одредбите на ПК, се битни и одредбите на Договорот за правото на трговска марка од 1994 година и на Сингапурскиот договор за правото на трговски марки од 2006 година, како надградба на претходниот. Додека со последниве два извора се покриваат определени аспекти на постапката за регистрација на трговски марки, со Мадридската спогодба за меѓународната регистрација на марки од 1891 година (МС) и со Протоколот кон Мадридската спогодба за меѓународна регистрација на марки од 1989 година (МП) се покриваат правила за меѓународната заштита на трговски марки пред СОИС. Битни се, понатаму, и Ничанската спогодба за меѓународната класификација на добра и услуги за целите на регистрација на марки од 1957 година, како и Виенската спогодба за востановување меѓународна класификација на фигуративните елементи на марките од 1973 година. Конечно, олимпискиот симбол е под режимот на Најробискиот договор за заштита на олимпискиот симбол од 1981 година.

Во однос на индустриските дизајни се, покрај одредбите на ПК, битни и одредбите на Локарнската спогодба за воспоставување на меѓународна класификација на индустриски дизајни од 1979 година (ЛС). Меѓународната регистрација на индустрискиот дизајн е покриена со Хашката спогодба за меѓународната регистрација на индустриски дизајни од 1925 година (ХС). Покрај одредбите на ПК, за правната заштита на географските називи се битни и одредбите на Мадридската спогодба за сузбивање на лажните и измамнички ознаки на потекло на добрата од 1891 година, додека Лисабонската спогодба за заштита на ознаките на потеклото и нивна меѓународна регистрација од 1958 година овозможува механизам на меѓународна заштита. Конечно, за топографиите на интегрални кола се релевантни одредбите на Договорот за интелектуалната сопственост во поглед на интегралните кола, склучен во Вашингтон во 1989 година (ВД), којшто сè уште не е во сила, додека во поглед на новите растителни сорти се релевантни одредбите на Меѓународната конвенција за заштита на новите растителни сорти од 1961 година (UPOV Конвенција).

#### **2.1.3.4. Меѓународните извори и правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

Наведените меѓународни договори и нивните одредби, при што треба да се има предвид дека некои од нив се подоцна изменувани и дополнувани, служат како основа за создавањето на системот на правото на интелектуална сопственост на ЕУ. Ова не само поради фактот што државите-членки на ЕУ се, по правило, и држави-членки на соодветните меѓународни извори на правото на интелектуална сопственост, па нивните одредби ја чинат сржта на националните правни поредоци на државите-членки во поглед на правата на интелектуална сопственост, туку и затоа што овие одредби се основа за понатамошни активности на хармонизација. Со други зборови, правото на интелектуална сопственост на ЕУ е последователниот чекор на меѓународните извори; се разбира, за државите-членки на ЕУ. Дополнително, правото на интелектуална сопственост на ЕУ, покрај димензијата на хармонизација на националните поредоци на државите-членки, постепено добива една нова димензија, а тоа е изградувањето на систем на права на интелектуална сопственост на Унијата, односно права што нема да се важат како (хармонизирани) национални права на интелектуална сопственост, туку како заеднички (комунитарни) права на интелектуална сопственост за целата Унија. Наведените пристапи за своја последица ја имаат и специфичната структура на изворите на правото на интелектуална сопственост на ЕУ. Конечно, треба да се има предвид дека, во смисла на чл. 207 од Договорот за функционирање на ЕУ,<sup>2</sup> трговските аспекти на правата на интелектуална сопственост

<sup>2</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2016 O.J. C 202/47 [понатаму ДФЕУ].

влегуваат во заедничката трговска политика на ЕУ за што ЕУ има надлежност во поглед на преговарањето и склучувањето на меѓународни спогодби, а согласно постапката уредена во чл. 218 ДФЕУ.

## **2.2. Извори на правото на интелектуална сопственост на ЕУ**

### **2.2.1. Општи пристапи**

Согласно наведеното, можеме да зборуваме за извори на ЕУ со коишто се врши хармонизација на правото на интелектуална сопственост и извори на ЕУ со коишто се врши унификација на правото на интелектуална сопственост. Битно е, притоа, да се забележи дека ЕУ на еден начин постапува со регулирањето на авторското право и сродните права, а на друг начин со правото на индустриска сопственост. Имено, додека авторското право и сродните права, во принцип, се хармонизираат, правата на индустриска сопственост се сè повеќе предмет на унификација, а преку изградувањето на систем на комунитарни права на индустриска сопственост. Оттаму, на теренот на правото на интелектуална сопственост, Парламентот и Советот интервенираат со два вида секундарни извори: директиви и регулативи. Со директивите се врши хармонизација на националните системи на државите-членки и истите се доминантни за авторското право и сродните права. За правата на индустриска сопственост, покрај првично донесуваните директиви чиешто значење е неспорно, забележлива е законодавната интервенција со регулативи. Причина за ваквиот пристап, покрај фактот што авторското право и сродните права историски не се споменуваат во основачките договори (а и во актуелните текстови се зборува за право на интелектуална сопственост), за разлика од индустриската и трговската сопственост, е фактот што на улогата на правата од индустриска сопственост за изградбата на единствен внатрешен пазар се гледа како на позначајна.

### **2.2.2. ЕУ примарни извори**

#### **2.2.2.1. Повелба за основните права на ЕУ**

Интелектуалната сопственост е заштитена согласно чл. 17(2) од Повелбата за основните права на ЕУ.<sup>3</sup> Сепак, се појавува иницијална дилема во поглед на обемот на дејство на одредбата затоа што е спорно дали интелектуалната сопственост „ќе биде“ заштитена (англиска верзија на Повелбата) или пак „е“ заштитена (германска и француска верзија на Повелбата) (Griffiths, & McDonagh, 2013). Сепак, значењето на правната заштита на интелектуалната сопственост во рамките на ЕУ е неспорно, имајќи предвид дека, согласно чл. 6(1) од Договорот за ЕУ,<sup>4</sup> Повелбата ја има истата правна сила како и основачките договори на ЕУ. Повелбата се надградува над системот воспоставен со Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи од 1950 година (ЕКЧП), односно со чл. 1 од протоколот бр. 1 кон ЕКЧП од 1952 година што се однесува на имотните права (DiFederico, 2011). Притоа, правата на интелектуална сопственост се сметаат како имот чиешто мирно уживање е гарантирано (Schabas, 2015). Врз основа на чл. 6(2) ДЕУ, ЕУ се обврза да пристапи кон ЕКЧП а основните права опфатени со истата се сметаат за основни принципи на правото на Унијата, согласно чл. 6(3) ДЕУ. Без оглед на споменатите дилеми, Повелбата ги гарантира правата на интелектуална сопственост, во смисла дека истите се гарантирани како што е случај и со останатите имотни права, но подлежат и на истите ограничувања (Ohly, 2013b). Оттаму, со заштитата на интелектуалната сопственост не се засега во нејзиниот однос со другите права на човекот како, на пр., правото на слобода на изразување, што е во линија и на резонот на Судот на правдата на ЕУ во *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurset éditeurs SCRL (SABAM)*, случај C-70/10, [2011] ECLI:EU:C:2011:771.

<sup>3</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2016 O.J. C 202/389 [понатаму Повелба].

<sup>4</sup> Consolidated Version of the Treaty on European Union, 2016 O.J. C 202/13 [понатаму ДЕУ]. За потребите на ова поглавје, се наведуваат одредбите од актуелните текстови на основачките спогодби, вклучувајќи ја и нивната нумерација, како и актуелната номенклатура.

### 2.2.2.2. Договор за функционирање на ЕУ

Проблематиката на правата на интелектуална сопственост во ЕУ најпрво се поставува во смисла на чл. 34 и 35 ДФЕУ коишто се однесуваат на забраните на квантитативните увозни и извозни ограничувања и на сите останати мерки со ваков ефект, а за целите на воспоставување на внатрешниот пазар што пак, во смисла на чл. 26(2) ДФЕУ, се состои од слободата на движење на стоки, лица, услуги и капитал (т.н. четири слободи). Од друга страна, согласно чл. 36 ДФЕУ, принципот на слободно движење на стоки не ги исклучува забраните и ограничувањата што се однесуваат, помеѓу другото, на заштитата на индустриската или трговска сопственост, со тоа што истите не можат да претставуваат средство за арбитарна дискриминација или прикриено ограничување на трговијата помеѓу државите-членки. Очигледна е, оттаму, начелната непомирливост помеѓу споменатиот принцип на територијалност што важи за правата на интелектуална сопственост и принципот на слободно движење на стоки. Имено, носителите на определено право на интелектуална сопственост можат да го спречат увозот на стоки во коишто се вклучени права на интелектуална сопственост на територијата на државата каде што важи нивното соодветно право (т.н. паралелен увоз).

Имајќи го ова предвид, прашањето е своевременно поставено пред Судот на правдата на ЕУ во *Établissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-G mbH v Commission of the European Economic Community*, споени случаи 56 и 58/64, [1966] ECLI:EU:C:1966:41, од аспект на конкурентското право. Ова имајќи предвид дека, во смисла на чл. 101(1) ДФЕУ, се забранети сите спогодби помеѓу потфати, одлуки на здруженија на потфати и усогласени практики што можат да имаат ефект на трговијата помеѓу државите-членки и што за свој предмет или цел го имаат спречувањето, ограничувањето или нарушувањето на конкуренцијата на внатрешниот пазар. Притоа, Судот изведува заклучок дека одредбата од чл. 36 ДФЕУ не може да ја ограничи примената на одредбите од чл. 101 ДФЕУ. Прашањето, меѓутоа, не било расчистено за ситуациите кога нема спогодба помеѓу потфати, одлука на здружение на потфати или усогласена практика, додека Судот одбива самите права на интелектуална сопственост да ги квалификува како постоење доминантна положба, односно нејзина злоупотреба во смисла на чл. 102 ДФЕУ (Kur&Dreier, 2013). Дури во *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH v Metro-SB-Groß märkte GmbH & Co. KG*, случај 78/70, [1971] ECLI:EU:C:1971:59, Судот ја развива доктрината на т.н. регионална исцрпување, а во смисла на принципот на слободно движење на стоки. Доктрината подразбира дека ставањето во промет, од страна на носителот на правото на интелектуална сопственост или со негова согласност, на стока во која што е инкорпорирано право на интелектуална сопственост на територијата на една држава-членка го исцрпува правото на дистрибуција на носителот за целата територија на ЕУ. Со други зборови, согласно резонот на Судот, инаквото резонирање би довело до осуетување на изградбата на внатрешниот пазар, а одредбата од чл. 36 ДФЕУ дозволува дерогација од принципот на слободно движење на стоки само за целите на обезбедување на правата што го претставуваат специфичниот објект на правата на интелектуална сопственост. Спречувањето на увоз на стока во којашто е вклучено право на интелектуална сопственост на определена национална територија, кога истата не е ставена во промет на таа, туку на друга национална територија од внатрешниот пазар, според Судот, доведува до изолација на националните пазари. Со други зборови, ова не се однесува на специфичниот објект на правата на интелектуална сопственост.

Евидентно е, оттаму, дека правото на интелектуална сопственост на ЕУ се гради врз принципот на слободно движење на стоки, во смисла дека се прават напори правата на интелектуална сопственост, што по самата своја правна природа се исклучиви, да не претставуваат неоправдана пречка за воспоставувањето и функционирањето на внатрешниот пазар. Понатаму, во воспоставувањето и функционирањето на внатрешниот пазар значајна улога имаат правилата на конкурентското право, особено преку правилата што се однесуваат на рестриктивните спогодби (чл. 101 ДФЕУ) и делумно, правилата што

се однесуваат на забраната за злоупотреба на доминантната положба (чл. 102 ДФЕУ). Конечно, значајна улога во правото на интелектуална сопственост има принципот на недискриминација. Имено, во смисла на чл. 18 ДФЕУ, забранета е секаква дискриминација на субјектите врз основа на државјанство, односно припадност, што е прифатено и како правило на Повелбата [чл. 21(2)]. Со други зборови, субјектите имаат право на еднаков третман, помеѓу другото, и во поглед на правата на интелектуална сопственост, што е потврдено и од страна на Судот на правдата на ЕУ во *Phil Collins v Imtrat Handelsgesellschaft mbH* и *Patricia Im- und Export Verwaltungsgesellschaft mbH and Leif Emanuel Kraul v EMI Electrola GmbH*, споени случаи C-92/92 и C-326/92, [1993] ECLI:EU:C:1993:847. Судот, така, цени дека принципот на недискриминација има примена иако, поради погоре наведениот принцип на национален третман и условите за примена на соодветните меѓународни извори на правото на интелектуална сопственост, не постои соодветен основ за нивна примена па, следствено, државите-членки не можат признавањето на определени права на интелектуална сопственост да го чинат зависно од државјанството, односно припадноста на соодветниот субјект на соодветната држава-членка.

### **2.2.3. ЕУ секундарни извори**

#### **2.2.3.1. Директиви**

Органите на ЕУ, историски гледано, најпрво интервенираат во областа на правото на интелектуална сопственост по пат на директиви, како инструменти на хармонизација во смисла на чл. 288 ДФЕУ. Ваквиот пристап е евидентен и на теренот на правата на индустриска сопственост и на теренот на авторското право и сродните права со тоа што, како што е споменато, истиот и понатаму опстојува во поглед на последниве. Бидејќи директивите се насочени кон државите-членки, со нив во принцип се изедначуваат националните права на интелектуална сопственост, во смисла на принципот на територијалност.

#### **2.2.3.2. Регулативи**

Регулативите, во смисла на чл. 288 ДФЕУ, имаат општа, целосна и непосредна примена. Согласно чл. 118 ДФЕУ, Европскиот парламент и Советот се овластени за воспоставувањето мерки за создавање европски права на интелектуална сопственост, за целите на давање униформна заштита на правата на интелектуална сопственост низ Унијата и на поставување централизиран аранжмани за овластувања, координација и надзор на ниво на Унијата. На овој начин, како што е споменато, се воспоставуваат права на интелектуална сопственост како комунитарни права со наднационално дејство, односно дејство на целата територија на ЕУ, без недостатоците на хармонизирачките ефекти на директивите (Colston, & Galloway, 2010). Овој пристап, во принцип, важи за правата на индустриска сопственост. Во последно време, овој пристап почнува да се применува и во областа на авторското право и сродните права.

#### **2.2.4. Практика на Судот на правдата на ЕУ**

Во правото на интелектуална сопственост на ЕУ, во принцип, одлуките на Судот на правдата на ЕУ го имаат истото дејство какво што имаат и во другите области на правото на ЕУ. Така, Судот на правдата на ЕУ ја има најзначајната улога кога станува збор за толкувањето на ЕУ секундарните и примарните извори, а при одлучувањето за претходни прашања во смисла на чл. 267 ДФЕУ (Strowel, & Kim, 2013). Дополнително, согласно чл. 262 ДФЕУ, со едногласна одлука на Советот, а по консултации со Европскиот парламент, може да се додели надлежност на Судот на правдата на ЕУ во спорови поврзани со комунитарните права на интелектуална сопственост, со тоа што ваквите акти ќе стапат во сила по нивното одобрување од државите-членки во согласност со нивните соодветни уставни барања. Ваков пример не е познат во досегашното постапување на органите на ЕУ, како што ќе се види и во поглед на излагањата за заштитата на унитарниот патент. Исто така, Судот на правдата на ЕУ има надлежност во споровите помеѓу Комисијата и државите-членки, односно помеѓу самите држави членки, во смисла на чл. 258 и 259 ДФЕУ, а во поглед на исполнувањето на обврските на држава-членка врз основа на основачките договори, вклучувајќи ја и (не)

имплементацијата на соодветните директиви во националното законодавство. Конечно, Судот на правдата на ЕУ има надлежности во поглед на одлуките што ги носат органите и телата на Унијата за признавањето на комунитарните права, согласно соодветните регулативи.

### **III. Авторско право и сродни права**

#### **3.1. Концепт на авторското право и сродните права на ЕУ**

Авторското и сродните права може да се разгледуваат во објективна и во субјективна смисла. Авторско право и сродни права, во објективна смисла, е оној дел од системот на правото на интелектуална сопственост што се состои од правните норми со коишто се уредуваат општествено-економските односи што настануваат помеѓу субјектите повод авторските дела и објектите на сродни права, како нематеријални добра. Авторското право, односно сродните права, во субјективна смисла, ги подразбираат овластувањата (исклучиви или не) што правниот поредок (објективното авторско право и сродни права) им ги признава на определени субјекти врз авторските дела и објектите на сродни права, соодветно. Како што е споменато, авторското право и сродните права на ЕУ е фрагментарно и уредено претежно со хармонизирачки инструменти, односно директиви, а во последно време и со регулативи. Во секој случај, не постојат комунитарно авторско право и/или комунитарни сродни права. Сепак, за потребите на комплетност на излагањето, најпрво ќе се задржиме на она што се заеднички белези на авторското право и сродните права на државите-членки на ЕУ, онолку колку што е возможно истите да се изведат и со резерва дека самото излагање ќе има определени неотпорности, за потоа да преминеме на излагањето за предметот на уредување на соодветните директиви и регулативи.

##### **3.1.1. Авторско право**

Авторското право е субјективно право што се состои од определени (исклучиви или не) овластувања што му се доделени (признаени) на неговиот носител врз определено авторско дело. Како и кај останатите субјективни права, оттаму, правиме разлика помеѓу самото право, неговиот објект на заштита и неговиот носител.

Објект на заштита на авторското право е авторското дело, како нематеријално добро од областа на книжевноста, науката, уметноста итн. За определено нематеријално добро да може да се смета за авторско дело, во принцип, потребно е да се исполнат два услови: постоење определен надворешен манифестационен облик и оригиналност (Дабовиќ-Анастасовска, & Пепељугоски, 2006). Постоењето на определен надворешен манифестационен облик се третира во најопшта смисла на зборот, независно од видот, начинот и обликот на изразување, согласно чл. 2(1) БК. Генерално земено, не е потребно делото да биде фиксирано на определена материјална подлога но е потребно да постои доволно определен надворешен манифестационен облик на авторското дело. Затоа, идеите, теориите, концептите итн., по правило, не се сметаат за авторски дела. Што се однесува до оригиналноста, таа се третира различно во различни правни системи, но во главно, подразбира дека делото е производ на интелектуалниот потенцијал (труд) на физичко лице. Токму поради тоа, авторските дела не се само нематеријални добра, туку и интелектуални творби. На пр., методологиите на работа и математичките концепти, по правило, не се сметаат за авторски дела, но ако се соодветно разработени и објаснети, овие разработки и објаснувања ќе се сметаат за авторски дела. Во секој случај, оригиналноста не смее да се поистовети со „уметничката вредност“ на делото, којашто пак е небитна. Конечно, „листата“ на авторски дела е отворена, па сите енумерации се само експликативни. Така, во чл. 2(1) БК се зборува за книги, брошури и други списи, предавања, говори, беседи и други дела од иста природа, драмски или драмско-музички дела, кореографски и пантомимски дела, музички композиции со зборови или без нив, кинематографски дела итн.

Авторското право му се признава на определен носител. Во најголемиот број правни системи, иницијален носител е секогаш физичкото лице, а како последица на барањето

на оригиналност. Иницијален носител е значи авторот како физичко лице кое го создало авторското дело, што значи дека правното лице не може да биде автор. Кога повеќе лица заеднички создале авторско дело, тие се сметаат за негови коавтори, а начинот на уредување на нивните меѓусебни односи, како и односите со трети лица, се разликува од еден правен систем до друг. Друго физичко или правно лице, начелно земено, може да биде само деривативен носител на авторско право, иако постојат правни системи кои што за автори ги сметаат, во определени ситуации, и определени субјекти кои не го создале авторското дело, како што постојат правни системи коишто овие субјекти не ги сметаат за автори но сепак ги сметаат за иницијални носители на авторското право. Ова е најчесто случај кај авторските дела настанати во работен однос или врз основа на договор за дело. Во рамките на европската континентална правна традиција, по правило, автор и иницијален носител на авторското право е физичкото лице кое го создало авторското дело. Инаку, деривативен носител на авторско право може да се стане врз основа на правно дело (договор, тестамент итн.) или врз основа на закон (законско наследување итн.).

Конечно, самото авторско право е единствено и се состои од определени (исклучиви или не) овластувања. Бидејќи овие овластувања се бројни, а некои од нив се (не)исклучиви, истите најчесто се групираат во три групи: морални (лични) овластувања, материјални (имотни или економски) овластувања и други овластувања. Овие овластувања колоквијално се именуваат и како „права“, па затоа често се употребува неисклучивата терминологија на „авторски права“ иако, како што е споменато, авторското право е единствено. Генерално земено, моралните и материјалните овластувања се исклучиви, додека другите овластувања се неисклучиви, во смисла дека не можат да се истакнат спрема сите трети лица туку само спрема законски определени лица. Инаку, карактеристично за авторскоправната заштита е тоа што истата настанува во моментот на создавање на авторското дело, без оглед дали делото е објавено или не, па не е потребна никаква постапка за негова заштита и/или регистрација и/или депонирање и/или означување. Ова е правило за европската континентална правна традиција, а во смисла на т.н. принцип на неформалност согласно чл. 5(2) БК.

Со моралните овластувања се штитат личните интереси на авторот, па затоа носител на истите може да биде само авторот, што ќе рече дека тој со истите не може да располага, а понекогаш, ни од нив да се откаже. Како морални овластувања (права) на авторот се сметаат правото на прво објавување на делото, правото на признавање на авторство (право на патернитет), правото на зачувување на интегритетот на делото и правото на откажување (право на повлекување). Со материјалните овластувања се штитат имотните (економските) интереси на авторот, па овој со истите може да располага и од нив да се откаже. Како материјални права се сметаат правото на умножување на делото (репродукција), правото на пуштање на делото (и неговите примероци) во промет (дистрибуција), коешто во себе ги вклучува и давањето во закуп и давањето на послуга, правото на јавно соопштување (јавно изведување, јавно претставување, јавно пренесување, јавно изложување, јавно прикажување, радиодифузно емитување, реемитување и ставање на располагање на јавноста) и правото на преработување. Како т.н. други овластувања (права) се сметаат т.н. право на наследство, правото на надоместок за репродукција на делото за т.н. приватно користење итн. Во секој случај, според принципот на *numerusclausus*, кои од наведените овластувања се признаваат зависи од конкретниот правен систем, со тоа што бројни од нив се признаени како т.н. минимални права со соодветни меѓународни конвенции и договори.

### **3.1.2. Сродни (соседски) права**

Сродните права се субјективни права што се состојат од определени (исклучиви или не) овластувања што им се доделени (признаени) на нивните носители врз определени објекти на сродни права. И овде правиме разлика помеѓу самото сродно право, неговиот објект на заштита и неговиот носител. Овие права се нарекуваат „сродни“ или „соседски“ затоа што имаат сличности со авторското право, особено во смисла што за свој објект имаат нематеријални добра од областа на културата, уметноста и науката, но од друга страна,



подразбираат свои специфичности што ги разликуваат од авторското право, особено во поглед на барањето на оригиналноста. Мора да се има предвид, исто така, дека постојат бројни сродни права, со различни објекти на заштита, со различни носители и со различна содржина. Ова зависно од конкретниот правен систем, а согласно принципот на *numerus clausus*. Како сродни права вообичаено се сметаат правата на изведувачите (интерпретаторите), правата на фонограмските продуценти (произведувачите на фонограми), правата на радио-телевизиските (радиодифузните) организации (произведувачите на емисии), правата на филмските продуценти (произведувачите на видеограми), правата на произведувачите (изготвувачите) на бази на податоци, правата на издавачите итн. И за сродните права е карактеристично тоа што настануваат во моментот на создавањето на соодветниот објект на нивна заштита.

Правата на изведувачите го претставуваат најраспространетото сродно право, уредено со РК и ДИФ. Објект на заштита на правата на изведувачите е изведбата (интерпретацијата), како нематеријално добро. Самата изведба, пак, подразбира развиена лична компонента (личен духовен придонес) на изведувачот, па затоа правата на изведувачите се најблиски до авторското право и со него „најсродни“. Изведбата е дејствие на човекот преку коешто тој, ангажирајќи ги своите лични изразни можности, соопштува определена содржина на звучен, визуелен или звучно-визуелен начин. Иницијален носител на правата на изведувачите е, оттаму, секогаш физичко лице (актер, пејач, хорски уметник, музичар, балетски уметник итн.), иако и ова се разликува од еден до друг правен систем. Сепак, бидејќи изведбата подразбира личен духовен придонес, правата на изведувачите подразбираат и морални овластувања, за разлика од другите сродни права. Така, изведувачот има право на патернитет врз изведбата, како и право на зачувување на интегритетот на изведбата. Во поглед на материјалните права, изведувачот има права на снимање на изворната (неснимена) изведба, на репродукција на снимената изведба, на дистрибуција на снимена изведба и нејзини примероци, на ставање на располагање на јавноста на снимена изведба, како и на јавно соопштување на неснимена изведба. Од т.н. други права, изведувачот има право на надоместок за јавното соопштување на комерцијално издадениот фонограм со негова изведба, со тоа што овој надоместок во принцип е единствен и го прибира фонограмскиот продуцент.

Правата на фонограмските продуценти се, исто така, едно од најраспространетите сродни права, уредено со РК и ДИФ. Објект на заштита на правата на фонограмските продуценти е т.н. фонограм, како нематеријално добро. Самиот фонограм е снимка на звуци од некоја изведба, на други звуци или на звучни појави, со тоа што снимките содржани во видеограм се исклучени од овој поим и на нив се применуваат правилата за филмските продуценти. Снимката, пак, претпоставува забележување на звуците на определен носач на тон, со тоа што објект на заштита е самата снимка, како нематеријално добро, а не носачот на тон на којшто истата се материјализира. Носител на правата на фонограмските продуценти е фонограмскиот продуцент, како субјект кој преземал иницијатива, организација, финансирање и одговорност за првото снимање на звуци од некоја изведба, на други звуци или на звучни појави, при што не е битно дали ова е извршено во комерцијални или некомерцијални цели. Оттаму, иницијален носител на правата на фонограмските продуценти може да биде било физичко било правно лице. Со други зборови, кај сродните права, освен кај правата на изведувачите, во принцип се штити инвестицијата на определен субјект. Поради тоа, фонограмскиот продуцент најчесто не ужива морални права. Во поглед на материјалните права, фонограмскиот продуцент има права на репродукција на фонограмот, на дистрибуција на фонограмот и неговите примероци, како и на ставање на располагање на јавноста на фонограмот. Од т.н. други права, фонограмскиот продуцент има право на надоместок за јавното соопштување на комерцијално издадениот фонограм.

Како едно од најраспространетите сродни права, уредено со РК, се сметаат и правата на радио-телевизиските организации. Објект на заштита на правата на радио-телевизиските

организации е емисијата (програмата), како звучно, визуелно, односно звучно-визуелно емитување преку електричен, електромагнетен или друг вид сигнал, безжично или кабелски. Самиот сигнал, пак, е само носачот на емисијата што, од своја страна, е нематеријално добро. Дополнително, треба да се има предвид дека емисијата е различна од содржината што се емитува. Носител на правата на радио-телевизиските организации е определена радио-телевизиска организација, како субјект кој преземал иницијатива, организација, финансирање и одговорност за прво радиодифузно емитување на својата емисија. Во принцип, радио-телевизиската организација е правно лице и истата не ужива морални права. Во поглед на материјалните права, радио-телевизиската организација има права на снимање на емисијата, на репродукција на снимената емисија, на дистрибуција на снимената емисија и нејзините примероци, на ставање на располагање на јавноста на снимената емисија, на јавно соопштување на емисијата на места достапни на јавноста и со наплата на влезници, како и на реемитување.

Покрај наведените три „класични“ сродни права, во последниве децении се развиваат и нови сродни права. Таков е случајот со правата на филмските продуценти. Објект на заштита на правата на филмските продуценти е т.н. видеограм. Самиот видеограм е снимка на подвижни слики, со или без тон, на определен носач на слика (и тон), со тоа што објект на заштита е самата снимка, како нематеријално добро, а не носачот на слика (и тон) на којшто истата се материјализира. Носител на правата на филмските продуценти е филмскиот продуцент, како субјект кој преземал иницијатива, организација, финансирање и одговорност за првото снимање на подвижни слики. Како и кај фонограмските продуценти, ни овде не е битно дали снимањето е извршено во комерцијални или некомерцијални цели. Исто така, иницијален носител на правата на филмските продуценти може да биде било физичко било правно лице, а се штити неговата инвестицијата, па и филмскиот продуцент во принцип не ужива морални права. Во поглед на материјалните права, филмскиот продуцент има права на репродукција на видеограмот, на дистрибуција на видеограмот и неговите примероци, како и на јавно прикажување и на ставање на располагање на јавноста на видеограмот.

Како сродно право се сметаат и правата на произведувачите на бази на податоци. Станува збор за т.н. *suigeneris* заштита на базите на податоци којашто треба да се разликува од нивната авторскоправна заштита. Објект на заштита е базата на податоци како збирка на определени податоци како нејзини елементи од најразлична природа (авторски дела, дела од народното творештво, други дела, материјали или документи), подредени на систематски или методичен начин и кон коишто може да се пристапува индивидуално преку електронски или други средства. Како таква, базата на податоци е нематеријално добро, но не е интелектуална творба, односно авторско дело. Имено, ако базата на податоци се смета за авторско дело, тогаш се применуваат правилата што важат за авторското право. Со други зборови, сродното право на произведувачите на бази на податоци има примена кога базата на податоци не е оригинална. Носител на правата на произведувачите на бази на податоци е произведувачот на база на податоци, како субјект (правно или физичко лице) кое презело иницијатива и одговорност за вложување во создавање на базата на податоци. Бидејќи и овде се штити инвестицијата, произведувачот на база на податоци нема морални права. Во поглед на материјалните права, произведувачот на база на податоци има права на репродукција на базата на податоци, на дистрибуција на базата на податоци и нејзините примероци, како и на ставање на располагање на јавноста и друго јавно соопштување на базата на податоци. Овие права се однесуваат на целината на базата на податоци, како и на нејзин суштествен дел.

Конечно, како сродно право вообичаено се сметаат и правата на издавачите, иако овде е спорно дали навистина станува збор за сродно право. Независно од овие дилеми, доколку правата на издавачите се поимаат како сродно право, објект на заштита би било изданието, но не изданието како печатен, дигитален примерок на авторско дело, туку изданието

поимано како нематеријално добро, а во смисла на инвестицијата што била направена за создавањето на овој примерок, независно што истиот ќе биде фиксиран на материјална подлога. Како сродно право, во принцип, се третираат правата на издавачот кој за прв пат ќе издаде или на друг начин ќе објави претходно неиздадено авторско дело на коешто истекнало авторското право, како и правата на издавачот кој ќе издаде критичко или научно издание на претходно објавено авторско дело на коешто истекнало авторското право. Во некои правни поредоци издавачите имаат и т.н. други права, како правото на надоместок за репродукција на изданието за т.н. приватно користење.

### 3.2. Општи белези на авторското право и сродните права на ЕУ

Непосредна последица од уредувањето на авторското право и сродните права на ЕУ со директиви е фрагментарноста на системот (Ohly, 2013a). Инаку, политиката на органите на Унијата во поглед на авторското право и сродните права датира од 80-тите години на XX-от век, особено преку зелената книга „Авторското право и технолошките предизвици“ од 1988 година.<sup>5</sup> Како нејзин резултат се донесени првите директиви од областа на авторското право и сродните права, и тоа:

- Директивата на Советот 91/250/ЕЕЗ од 14 мај 1991 година за правна заштита на компјутерските програми.<sup>6</sup> Во моментот е во сила Директивата 2009/24/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 23 април 2009 година за правна заштита на компјутерските програми;<sup>7</sup>
- Директивата на Советот 92/100/ЕЕЗ од 19 ноември 1992 година за правото на давање во закуп и правото за давање на послуга и за определени права сродни на авторското во областа на интелектуалната сопственост.<sup>8</sup> Во моментот е во сила Директивата 2006/115/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за правото на давање во закуп и правото за давање на послуга и за определени права сродни на авторското во областа на интелектуалната сопственост;<sup>9</sup>
- Директивата на Советот 93/83/ЕЕЗ од 29 октомври 1993 година за хармонизирање на рокот на заштита на авторското право и определени сродни права.<sup>10</sup> Во моментот е во сила Директивата 2006/116/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за рокот на заштита на авторското право и определени сродни права;<sup>11</sup>
- Директивата 96/9/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 март 1996 година за правна заштита на базите на податоци;<sup>12</sup>
- Директива 2001/84/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 27 септември 2001 година за правото на средство во корист на авторот на оригинал на уметничко дело<sup>13</sup> и

<sup>5</sup> Commission of the European Communities, Green Paper on Copyright and the Challenge of Technology - Copyright Issues Requiring Immediate Action, COM(88) 172 final (7 June 1988) [понатаму Зелена книга 1988].

<sup>6</sup> Council Directive 91/250/EEC of 14 May 1991 on the legal protection of computer programs, 1991 O.J. L 122/42.

<sup>7</sup> Directive 2009/24/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the legal protection of computer programs (Codified version) (Text with EEA relevance), 2009 O.J. L 111/16 [понатаму Директива за компјутерски програми].

<sup>8</sup> Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property, 1992 O.J. L 346/61.

<sup>9</sup> Directive 2006/115/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on rental right and lending right and on certain rights related to copyright in the field of intellectual property (codified version), 2006 O.J. L 376/28 [понатаму Директива за закуп и послуга].

<sup>10</sup> Council Directive 93/98/EEC of 29 October 1993 harmonizing the term of protection of copyright and certain related rights, 1993 O.J. L 290/9.

<sup>11</sup> Directive 2006/116/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the term of protection of copyright and certain related rights (codified version), 2006 O.J. L 372/12 [понатаму Директива за рокот на заштита].

<sup>12</sup> Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the legal protection of databases, 1996 O.J. L 77/20 [понатаму Директива за бази на податоци].

<sup>13</sup> Directive 2001/84/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the resale right for

- Директивата 2004/48/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 29 април 2004 година за спроведување на правата на интелектуална сопственост.<sup>14</sup>

Инаку, Директивата за право на наследство и Директивата за спроведување се споменуваат во оваа т.н. прва генерација директиви (Goldstein, & Hugenholtz, 2010), иако правото за наследство не е обработувано во Зелена книга 1988, и покрај тоа што во истата е обработувано правото на дистрибуција, додека Директивата за спроведување се однесува на спроведувањето на заштитата на правата на интелектуална сопственост, воопшто. Исто така, Директивата за спроведување е резултат и на дискусиите отворени со зелената книга „Борба против фалсификувањето и пиратството на единствениот пазар“ од 1998 година.<sup>15</sup> Дополнително, во Зелена книга 1988 не е обработувано и правото на јавна послуга, иако истото е вклучено во Директивата за закуп и послуга. Во првата половина на 90-тите години на XX-от век, исто така, се преземени легислативни чекори во поглед на сателитското емитување и кабелското реемитување авторски дела и објекти на сродни права, иако не како дел од Зелена книга 1988 туку како дел од стратегијата на зелената книга „Телевизија без граници“ од 1984 година,<sup>16</sup> кога е донесена:

- Директивата на Советот 93/83/ЕЕЗ од 27 септември 1993 година за координација на определени правила во поглед на авторското право и правата сродни на авторското применливи на сателитското емитување и кабелското реемитување.<sup>17</sup>

Втората фаза на развој на авторското право и сродните права на ЕУ започнува со зелената книга „Авторското право и сродните права во информатичкото општество“ од 1995 година.<sup>18</sup> Органите на Унијата со Зелена книга 1995 почнуваат да се занимаваат со аспектите на авторското право и сродните права во информатичкото општество, имајќи ги предвид развојот на Интернет мрежата и развоите на ниво на СОИС кои година подоцна резултираат со донесувањето на ДАП и ДИФ. Како резултат на дискусиите отворени со Зелена книга 1995 е конечно донесена:

- Директивата 2001/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 22 мај 2001 година за хармонизација на определени аспекти на авторското право и сродните права во информатичкото општество.<sup>19</sup>

Проблематиката отворена со Зелена книга 1995 понатаму се доразработува во зелената книга „Авторското право во економијата базирана на знаење“ од 2008 година,<sup>20</sup> особено имајќи ги предвид модерните предизвици на дигитализацијата, содржините создадени од корисниците, т.н. дела-сираци, потребите на лицата со попречености и ограничувањата на авторското право и сродните права, воопшто. Како нејзин резултат се донесени:

the benefit of the author of an original work of art, 2001 O.J. L 272/32 [понатаму Директива за право на наследство].

<sup>14</sup> Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the enforcement of intellectual property rights (Text with EEA relevance), 2004 O.J. L 157/45 [понатаму Директива за спроведување].

<sup>15</sup> Commission of the European Communities, Combating Counterfeiting and Piracy in the Single Market: Green Paper presented by the Commission, COM(98) 569 final (15 October 1998) [понатаму Зелена книга 1998].

<sup>16</sup> Commission of the European Communities, Television without Frontiers: Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable, COM(84) 300 final (14 June 1984) [понатаму Зелена книга 1984].

<sup>17</sup> Council Directive 93/83/EEC of 27 September 1993 on the coordination of certain rules concerning copyright and rights related to copyright applicable to satellite broadcasting and cable retransmission, 1993 O.J. L 248/15 [понатаму Директива за сателитско емитување и кабелско реемитување].

<sup>18</sup> Commission of the European Communities, Copyright and Related Rights in the Information Society: Green Paper presented by the Commission, COM(95) 382 final (19 July 1995) [понатаму Зелена книга 1995].

<sup>19</sup> Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, 2001 O.J. L 167/10 [понатаму Директива за информатичко општество].

<sup>20</sup> Commission of the European Communities, Copyright in the Knowledge Economy: Green Paper, COM(2008) 466/3.

- Директивата 2012/28/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 година за определени дозволени употреби на делата-сираци<sup>21</sup> и
- Директива (ЕУ) 2017/1564 на Европскиот парламент и на Советот од 13 септември 2017 година за определени дозволени употреби на определени дела и други објекти на заштита на авторското право и сродните права во корист на лицата кои се слепи, визуелно ограничени или инаку спречени при читање печатен текст и за измени на Директивата 2001/29/ЕЗ за хармонизација на определени аспекти на авторското право и сродните права во информатичкото општество.<sup>22</sup>

Со зелената книга „Интернет дистрибуција на аудиовизуелни дела во ЕУ: можности и предизвици кон дигиталниот заеднички пазар“ од 2011 година<sup>23</sup> се отвораат нови прашања поврзани со проблематиката на дигитализацијата и со искористување на авторски дела и објекти на сродни права по пат на Интернет, а преку организациите за колективно управување. Исто така, се отвораат и општи прашања за системот на колективното управување на авторското право и сродните права, особено од аспект на транспарентноста во работата на организациите за колективно управување. Како резултат на овие дискусии е донесена:

- Директивата 2014/26/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за колективното управување на авторското право и сродните права и за дозволи за повеќе државни подрачја за правата на користење по пат на Интернет на музичките дела на внатрешниот пазар.<sup>24</sup>

Актуелните развои во авторското право и сродните права на ЕУ започнуваат да се формулираат во 2010 година со соопштението на Комисијата „Дигитална агенда за Европа“,<sup>25</sup> како иницијатива од стратегијата „Европа 2020“,<sup>26</sup> каде се конкретизираат прашањата во врска со донесувањето на Директивата за дела-сираци и Директивата за колективно управување. Оставајќи ги по страна документите и политиките настанати во меѓувреме (Gavrilović, 2013), во 2015 година Комисијата излегува со соопштението „Стратегија за дигитален единствен пазар за Европа“,<sup>27</sup> за на крајот на 2015 година да излезе со соопштението „Кон модерна и поевропска рамка за авторското право“.<sup>28</sup> Една од целите на овој единствен дигитален пазар е прекуграничната преносливост на *online*, односно Интернет содржините, во смисла на олеснување на прекуграничниот пристап до

<sup>21</sup> Directive 2012/28/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on certain permitted uses of orphan works (Text with EEA relevance), 2012 O.J. L 299/5 [понатаму Директива за дела-сираци].

<sup>22</sup> Directive (EU) 2017/1564 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2017 on certain permitted uses of certain works and other subject matter protected by copyright and related rights for the benefit of persons who are blind, visually impaired or otherwise print-disabled and amending Directive 2001/29/EC on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, 2017 O.J. L 242/6 [понатаму Директива за имплементација на МД].

<sup>23</sup> European Commission, Green paper on the online distribution of audiovisual works in the European Union: opportunities and challenges towards a digital single market, COM(2011) 427 final (13 July 2011).

<sup>24</sup> Directive 2014/26/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on collective management of copyright and related rights and multi-territorial licensing of rights in musical works for online use in the internal market (Text with EEA relevance), 2014 O.J. L 84/72 [понатаму Директива за колективно управување].

<sup>25</sup> European Commission, A Digital Agenda for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 245 final/2 (26 August 2010).

<sup>26</sup> European Commission, Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final (3 March 2010).

<sup>27</sup> European Commission, A Digital Single Market Strategy for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 192 final (6 May 2015).

<sup>28</sup> European Commission, Towards a modern, more European copyright framework: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015) 626 final (9 December 2015).

истите. Покрај со донесувањето на Директивата за имплементација на МД, овој процес резултира и со донесување на:

- Регулацијата (ЕУ) 2017/1128 на Европскиот парламент и на Советот од 14 јуни 2017 година за прекуграничната преносливост на услугите на Интернет содржина на внатрешниот пазар<sup>29</sup> и
- Регулација (ЕУ) 2017/1563 на Европскиот парламент и на Советот од 13 септември 2017 за прекуграничната размена помеѓу Унијата и трети земји на примероци во достапен формат на определени дела и други објекти на заштита на авторското право и сродните права во корист на лицата кои се слепи, визуелно ограничени или инаку спречени при читање печатен текст.<sup>30</sup>

Наведените легислативни инструменти, се разбира, не ја покриваат амбициозната агенда на Комисијата во поглед на авторското право и сродните права во насока на изградувањето единствен дигитален пазар. Изработени се, исто така, предлог Директивата на Европскиот парламент и на Советот за авторското право на единствениот дигитален пазар<sup>31</sup> и предлог Регулацијата на Европскиот парламент и на Советот за поставување правила за остварувањето на авторското право и сродните права што се применуваат на определени емитувања по пат на Интернет од страна на радиодифузни организации и реемитувања на телевизиски и радио програми.<sup>32</sup> Крајната цел на сиве овие актуелни развои, секако, е слободно движење на стоки во кои што се вклучени авторското право и сродните права, односно на услугите што се однесуваат на нудење на овие стоки.

Во суштина, станува збор за девет директиви и две регулативи што се однесуваат на материјалното авторско право и сродни права и две директиви што се однесуваат на остварувањето на авторското право и сродните права, како и на спроведувањето на правата на интелектуална сопственост, воопшто, вклучувајќи ги и авторското право и сродните права, соодветно. Во последно време, како што се гледа, се отвора патот на донесување регулативи во областа, но обемот на ваквите легислативни чекори е сè уште спорен. Дополнително, директивите имаат значително изразен вертикален ефект, освен Директивата за рокот за заштита и Директивата за информатичко општество (Seville, 2016), иако Комисијата зборува и за ефентуален кодифицирачки акт во областа на авторското право. Хоризонтален ефект има, за волја на вистината, и Директивата 2000/31/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 8 јуни 2000 година за определени правни аспекти на услугите на информатичкото општество, а особено електронската трговија, на внатрешниот пазар,<sup>33</sup> иако таа се однесува на авторското право и сродните права само посредно, како што е случај и со Директивата 98/84/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 20 ноември 1998 година за правна заштита на услугите што се базираат на или се состојат од условен

<sup>29</sup> Regulation (EU) 2017/1128 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on cross-border portability of online content services in the internal market (Text with EEA relevance), 2017 O.J. L 168/1 [понатаму Регулација за преносливост].

<sup>30</sup> Regulation (EU) 2017/1563 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2017 on the cross-border exchange between the Union and third countries of accessible format copies of certain works and other subject matter protected by copyright and related rights for the benefit of persons who are blind, visually impaired or otherwise print-disabled, 2017 O.J. L 242/1 [понатаму Регулација за имплементација на МД].

<sup>31</sup> European Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market (Text with EEA relevance), COM(2016) 593 final (14 September 2016).

<sup>32</sup> European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules on the exercise of copyright and related rights applicable to certain online transmissions of broadcasting organisations and retransmissions of television and radio programmes (Text with EEA relevance), COM(2016) 594 final (14 September 2016).

<sup>33</sup> Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'), 2000 O.J. L 178/1.

пристап.<sup>34</sup> Што се однесува до предметот на уредување, некои од наведените извори се однесуваат само на авторското право, додека повеќето се однесуваат и на авторското право и на сродните права. Бидејќи се во главном секторски, наведените правни извори можат да бидат предмет на различни групирања (Дабовиќ-Анастасовска, & Гавриловиќ, 2008) но најчесто се анализираат хронолошки, како што ќе постапиме и ние, со тоа што Директивата за спроведување ќе биде анализирана на соодветното место од текстот.

### **3.3. Постојни ЕУ извори за авторското право и сродните права**

#### **3.3.1. Директива за компјутерски програми**

Уредувањето на компјутерските програми со посебна директива е последица на значењето на овие авторски дела во економскиот развој, а како последица на дискусиите отворени со Зелена книга 1988. Основната цел на Директивата за компјутерски програми е да ги хармонизира законодавствата на државите-членки како би се постигнал повисок степен на единственост во уредувањето на правната заштита на компјутерските програми. Во таа смисла, државите-членки се обврзани да ги штитат компјутерските програми како книжевни дела, во смисла на чл. 2(1) БК, што подоцна е потврдено во TRIPS Спогодбата и во ДАП, при што се отфрла можноста од *per se* патентирање на компјутерските програми (Bently, & Sherman, 2004). Понатаму, со Директивата за компјутерски програми се уредуваат и посебни правила во поглед на заштитата на компјутерските програми, различни од општите правила за заштита на авторските дела, особено во поглед на правата на корисниците, ограничувањата на авторското право и односот помеѓу авторот и работодавачот.

#### **3.3.2. Директива за закуп и послуга**

Директивата за закуп и послуга е кодифицирана верзија на нејзината претходничка од 1992 година со која што се воведоа правото на давање во закуп и правото на давање на послуга, како дел од правото на дистрибуција. Правото на давање во закуп е подоцна потврдено и со донесувањето на TRIPS, на ДАП и на ДИФ. Овие права се воведени во корист на авторите (во однос на оригиналот и примероците на авторското дело), изведувачите (во однос на снимките на нивните изведба), фонограмските продуценти (во однос на фонограмот) и филмските продуценти (во однос на оригиналот и примероците на видеограмот (првата фиксација на филм)). Според Директивата за закуп и послуга, кога автор или изведувач пренесува или доделува право на давање во закуп во однос на фонограм или оригинал или примерок на филм на фонограмски или филмски продуцент, овој автор или изведувач го задржува правото да добие надоместок од давањето во закуп. Авторот и изведувачот не можат да се откажат од ова право, а истото може да се остварува и колективно. Во однос на правото на давање на послуга, Директивата за закуп и послуга дозволува истото да не се уредува како исклучиво право, во однос на јавната послуга, туку само како неисклучиво право на надоместок од јавна послуга. Со Директивата за закуп и послуга, исто така, се уредуваат и исклучивото право на дистрибуција за изведувачите, фонограмските продуценти, филмските продуценти и радиодифузните организации (преку уредување на концептот на исцрпување), исклучивите права на снимање (фиксација) на изведбите за изведувачите и на емисиите за радиодифузните организации, исклучивите права на безжично емитување и јавно соопштување за изведувачите, како и исклучивите права на безжично реемитување и јавно соопштување на места достапни на јавноста и со наплата на влезници за радиодифузните организации.

#### **3.3.3. Директива за сателитско емитување и кабелско реемитување**

Како резултат на Зелена книга 1984, Директивата за сателитско емитување и кабелско реемитување вовеле две значајни новини во авторското право и сродните права на Унијата. Најпрво, преку востановувањето на исклучиво право на сателитско радиодифузно емитување за авторите, Директивата за сателитско емитување и кабелско реемитување уредува дека истото е извршено само во државата-членка каде што, под контрола и одговорност

<sup>34</sup> Directive 98/84/EC of the European Parliament and of the Council of 20 November 1998 on the legal protection of services based on, or consisting of, conditional access, 1998 O.J. L 320/54.

на радиодифузната организација, сигналите за емитување на програма се воведени во непрекинат синцир на комуникација што води до сателитот и кон земјата. Со ова практично се овозможува единствен пазар на радиодифузно емитување бидејќи носителите не можат да го спречат приемот на сигналот во друга држава-членка повикувајќи се на авторското право доколку дале дозвола за радиодифузно емитување во државата-членка каде што е основана радиодифузната организација. Понатаму, во поглед на кабелското реемитување, уредено е дека носителите на авторското право и сродните права можат истото да го остваруваат само колективно, освен кога се работи за кабелско реемитување од страна на радиодифузни организации. Во моментот се отворени дискусии за осовременување на Директивата за сателитско емитување и кабелско реемитување.

#### **3.3.4. Директива за рокот на заштита**

Директивата за рокот на заштита е кодифицирана верзија на нејзината претходничка од 1993 година, а е изменета во 2011 година.<sup>35</sup> Имајќи значителен хоризонтален ефект, таа го хармонизира рокот на заштита на авторското право и на определени сродни права. Во поглед на авторското право, Директивата за рокот на заштита предвидува рок на заштита од 70 години по смртта на авторот, а доколку делото е коавторско, 70 години од смртта на последниот жив коавтор, со што се надминува рокот од 50 години прифатен во чл. 7(1) БК. Се разбира, заштитата трае и за време на животот на авторот, односно коавторите. Што се однесува до сродните права, правата на изведувачот траат 50 години од изведбата, со тоа што ако во овој рок е издадена или јавно соопштена снимка на изведбата на фонограм, неговите права траат 70 години од издавањето или јавното соопштување, зависно од тоа кое дејствие настанало порано. Кога пак, во овој рок, е издадена или јавно соопштена снимка на изведбата што не е фонограм, правата на изведувачот траат 50 години од издавањето или јавното соопштување, зависно од тоа кое дејствие настанало порано. Правата на фонограмскиот продуцент траат 50 години од фиксацијата (снимањето), со тоа што ако во овој рок фонограмот е издаден, неговите права траат 70 години од издавањето. Кога пак, во овој рок, фонограмот не е издаден но е јавно соопштен, правата на фонограмскиот продуцент траат 70 години од јавното соопштување. Правата на радиодифузните организации траат 50 години од првото емитување. Со ова се надминуваат роковите на заштита предвидени во РК (20 години). Конечно, правата на филмскиот продуцент траат 50 години од снимањето, со тоа што ако во овој рок снимката е издадена или јавно соопштена, неговите права траат 50 години од издавањето или јавното соопштување, зависно од тоа кое дејствие настанало порано. Директивата за рокот на заштита, исто така, содржи правила за заштитата на објавувањата на претходно неиздадени дела на кои што истекнало авторското право, како и за можноста од заштита на критичките и научни изданија на претходно објавено авторско дело на кое што истекнало авторското право. Карактеристично е дека роковите на заштита не почнуваат да течат од денот кога се случил соодветниот настан, туку од 1 јануари од годината што следи по соодветниот настан.

#### **3.3.5. Директива за бази на податоци**

Донесувањето на Директивата за бази на податоци е резултат на Зелена книга 1988 и е поттикнато од специфичните модалитети на заштита на базите на податоци. Директивата за бази на податоци, имено, ја уредува како авторскоправната заштита на базите на податоци како збирки што се оригинални, како што е предвидено во TRIPS Спогодбата, а потоа и во ДАП, така и т.н. *sui generis* заштита на базите на податоци што не се оригинални со сродното право на произведувачите на бази на податоци. Ваква заштита ужива произведувачот на база на податоци кој извршил квалитативно и/или квантитативно суштинско вложување во добивањето, во верификацијата или во презентацијата на содржината. Правата на произведувачот на базата на податоци траат 15 години од нејзиното завршување, со тоа што ако во овој рок базата на податоци е јавно објавена, неговите права траат 15 години од

<sup>35</sup> Directive 2011/77/EU of the European Parliament and of the Council of 27 September 2011 amending Directive 2006/116/EC on the term of protection of copyright and certain related rights, 2011 O.J. L 265/1.



јавното објавување. И овдека, рокот на заштита започнува да тече од 1 јануари од годината што следи по соодветниот настан. Исто така, со Директивата за бази на податоци се уредени посебни ограничувања како на авторскоправната така и на т.н. *sui generis* заштита на базите на податоци.

### **3.3.6. Директива за информатичко општество**

Директивата за информатичко општество е значаен хоризонтален инструмент во областа на авторското право и сродните права на ЕУ, донесен како резултат на Зелена книга 1995 и на претходните меѓународни развои што резултираа со донесувањето на ДАП и ДИФ, а во насока на осовременување на правната заштита на авторското право и сродните права во дигиталната ера. Покрај предвидувањето на исклучивото право на репродукција за авторите, изведувачите, фонограмските продуценти, радиодифузните организации и филмските продуценти, Директивата за информатичко општество го предвидува и правото на ставање на располагање на јавноста, како дел од гарантираното право на јавно соопштување, за авторите. Правото на ставање на располагање на јавноста се предвидува и за изведувачите (во однос на снимките на нивните изведба), фонограмските продуценти (во однос на фонограмот), радиодифузните организации (во однос на снимките на нивните емисии) и филмските продуценти (во однос на оригиналот и примероците на видеограмот (првата фиксација на филм)). Со ова е покриено користењето на авторски дела преку Интернет, во смисла на можност членовите на јавноста да пристапат до авторските дела и објектите на сродни права од место и во време поединечно избрано од нивна страна (Ginsburg, 2011). За авторите се предвидува и исклучиво право на дистрибуција во однос на оригиналот и примероците на авторското дело, со тоа што се уредува и неговото исцрпување. Битни се, исто така, уште две групи правила на Директивата за информатичко општество. Со првата се уредуваат исклучоците и ограничувањата на авторското право и сродните права иако истите, освен во поглед на привремените дејствија на репродукција, се опциони, при што треба да се имаат предвид и правилата на Директивата за имплементација на МД. Со втората, пак, се уредуваат обврските на државите-членки во поглед на т.н. технолошките мерки и т.н. податоци за управување со правата, повторно во смисла на ДИФ и ДАП.

### **3.3.7. Директива за право на наследство**

Секторските правила на Директива за право на наследство на детален начин го уредуваат т.н. право на наследство, признаено и со чл. 14<sup>ter</sup> БК. Државите-членки се обврзани да предвидат, во корист на авторот на оригиналното уметничко дело, право на наследство или право на препродажба, во смисла на неotuѓиво право од коешто авторот не може однапред да се откаже. Правото на наследство подразбира право на надоместок за авторот, пресметан врз основа на продажната цена добиена за секоја последователна препродажба на делото по првиот пренос на делото од страна на авторот.

### **3.3.8. Директива за дела-сираци**

Донесувањето на Директивата за дела-сираци е последица на процесот на дигитализација и на потребата за пристап до дела чишто носители не можат да се идентификуваат и/или пронајдат. Во таа смисла, како дела-сираци се покриени пишаните авторски дела, кинематографските или други аудиовизуелни авторски дела, како и фонограмите содржани во збирките на јавно достапните библиотеки, образовни установи и музеи, во збирките на архивите и установите за филмско или аудио наследство, како и во архивите на јавни радиодифузери, ако се прв пат издадени во држава-членка или, ако не се издадени, се прв пат радиодифузно емитувани во држава-членка. Овие дела и фонограми, имено, ќе се сметаат за дела-сираци ако, после извршеното т.н. внимателно пребарување од страна на споменатите субјекти во чишто збирки, односно архиви се наоѓаат, нивниот ниеден носител (автор, коавтор, носител на авторско право, односно носител на сродно право) не можел да биде идентификуван или, ако е идентификуван, не можел да биде пронајден. Споменатите субјекти, кои инаку вршат дејност во јавен интерес, можат да ги користат покриените авторски дела и фонограми во облик на умножување за потребите на

дигитализација, ставање на располагање, индексирање, каталогизирање, зачувување или реставрирање, како и во облик на ставањето на располагање на јавноста. Оттаму, станува збор за посебно ограничување на авторското право и сродните права што се применува сè додека соодветниот носител не го откаже статусот на делото-сирак (Suthersanen, & Frabboni, 2014).

### **3.3.9. Директива за колективно управување**

Потребата од донесувањето на Директивата за колективно управување е резултат на утврдените неусогласености помеѓу националните поредоци на државите-членки во поглед на колективното управување со авторското право и сродните права, посебно во насока на одржување на слободната конкуренција на внатрешниот пазар. Притоа, со Директивата за колективно управување се уредуваат правила за транспарентното постапување како на организациите за колективно управување, кои се основани или се под контрола од страна на носителите на авторското право и сродните права, така и на т.н. независни управувачки субјекти коишто пак не се ниту основани ниту се под контрола на носителите на авторското право и сродните права. Посебен акцент е ставен на работата на организациите за колективно управување, во поглед на нивното управување, како и во поглед на прибирање на приходите од права, распределбата на надоместоците до носителите на авторското право и сродните права и односите со корисниците на авторските дела и објектите на сродни права. Исто така, со Директивата за колективно управување се уредуваат посебни правила што се однесуваат на колективното управување со авторското право и сродните права во случај на давање дозволи за повеќе државни подрачја за правата на користење по пат на Интернет на музичките дела.

### **3.3.10. Регулатива за преносливост**

Регулативата за преносливост е првата регулатива што ЕУ ја носи во областа на авторското право и сродните права и, како таква, е непосредно применлива без потреба од нејзина имплементација во националните законодавства на државите-членки на ЕУ. Истата е донесена со цел за изградување на единствен внатрешен дигитален пазар на авторски дела и објекти на сродни права. Ова за целите на овозможување на претплатникот на пренослива услуга на Интернет содржина, што подразбира пристап кон и користење на авторски дела, објекти на сродни права или емисии на радиодифузна организација, на кој оваа му е дадена во државата-членка на негово живеалиште, да има пристап кон и користење на истата во друга држава-членка каде привремено престојува. Со други зборови, со правилата воспоставени со Регулативата за преносливост се овозможува прекуграничната преносливост на услугите на Интернет содржина на внатрешниот пазар.

### **3.3.11. Директива за имплементација на МД**

Како што е споменато погоре, самата ЕУ може да биде членка на меѓународни договори и спогодби од областа на правото на интелектуална сопственост. Во однос на МД, ова е потврдено од страна на Судот на правдата на ЕУ во мислењето 3/15 од 14 февруари 2017 година, ECLI:EU:C:2017:114. Имајќи предвид дека ЕУ е членка на МД, со Директивата за имплементација на МД се врши усогласување на авторското право и сродните права на ЕУ со правилата од овој меѓународен договор, стапен во сила на 30.09.2016 година. Со Директивата за имплементација на МД во авторското право и сродните права на ЕУ се воведуваат ограничувања на авторското право и сродните права, а за потребите на, односно користењата на авторското право и сродните права од страна на лицата кои се слепи, визуелно ограничени или инаку спречени при читање печатен текст. Притоа, во однос на авторското право, наведените ограничувања се однесуваат на правата на репродукција, на дистрибуција (вклучувајќи го и правото на давање во закуп и онаму каде што е соодветно, правото на давање на послуга) и на јавно соопштување (вклучувајќи го и правото на ставање на располагање на јавноста). Исто така, се предвидуваат ограничувања и во поглед на сродните права, затоа што со Директивата за имплементација на МД се покриваат и аудио форматите. Во однос на правата на изведувачите, фонограмските продуценти и

филмските продуценти, ограничувањата се однесуваат на нивните права на репродукција, на дистрибуција (вклучувајќи го и правото на давање во закуп) и на ставање на располагање на јавноста. Во однос на правата на радиодифузните организации, ограничувањата се однесуваат на правата на репродукција, на дистрибуција, на реемитување, на јавно пренесување на места достапни на јавноста и со наплата на влезници и на ставање на располагање на јавноста. Предвидени се и соодветни ограничувања за компјутерските програми и базите на податоци. Притоа, ограничувањата се воведуваат како задолжителни ограничување на авторското право и сродните права што, од своја страна, подразбира интервенции и во системот на Директивата за информатичко општество.

### **3.3.12. Регулатива за имплементација на МД**

Согласно Директивата 3.3.12. *Регулатива за имплементација на МД* за имплементација на МД, соодветните ограничувања на авторското право и сродните права не се воведуваат само за потребите на лицата кои се слепи, визуелно ограничени или инаку спречени при читање печатен текст, како корисници, туку и во однос на т.н. овластени субјекти, односно субјект кој е овластен или признат од страна на држава-членка за давање на корисниците, на непрофитна основа, на услуги на образование, оспособување, адаптивно читање или пристап до информации, при што се вклучени и јавните установи или непрофитните организации кои им ги даваат овие услуги на корисниците како нивна примарна дејност, институционална обврска или како дел од своите задачи во јавен интерес. За постигнување на поставените цели, дозволено е корисниците, односно лицата кои дејствуваат за нивна сметка и овластените субјекти да изработат (репродуцираат) т.н. примероци во достапен формат (на пр., со Брајово писмо) на авторските дела и објектите на сродни права, додека овластените субјекти имаат и право на нивно јавно соопштување, ставање на располагање на јавноста, дистрибуција и давање во закуп, како во однос на корисниците така и во однос на други овластени субјекти. Имајќи предвид дека МД ја предвидува и размената на примероци во достапен формат, во смисла дека областен субјект од една држава-членка на МД може истите да ги направи достапни на овластен субјект или корисник од друга држава-членка на МД, донесена е Регулативата за имплементација на МД, додека размената на примероци во однос на државите-членки на ЕУ е покриена со Директивата за имплементација на МД. Со други зборови, во смисла на Регулативата за имплементација на МД, овластените субјекти од држава-членка на ЕУ можат да дистрибуираат, јавно да соопштуваат и да ставаат на располагање на јавноста примероци во достапен формат на овластени субјекти или корисници од трета држава која не е членка на ЕУ, но е членка на МД, додека овластен субјект или корисник од држава-членка на ЕУ може да увезе, на друг начин да прибави или да пристапи до и понатаму да користи примерок во достапен формат што овластен субјект од трета држава која не е членка на ЕУ, но е членка на МД го дистрибуирал, јавно соопштил или ставил на располагање на јавноста на овластен субјект или корисник.

## **IV. Вовед во правото на индустриска сопственост**

### **4.1. Концепт на правото на индустриска сопственост на ЕУ**

Како што е случај и со авторското и сродните права, правото на индустриска сопственост може да се разгледува во објективна и во субјективна смисла. Право на индустриска сопственост, во објективна смисла, е оној дел од системот на правото на интелектуална сопственост што се состои од правните норми со коишто се уредуваат општествено-економските односи што настануваат помеѓу субјектите повод определени објекти (нематеријални добра) од областа на индустријата и трговијата. Во субјективна смисла, зборуваме за повеќе видови права на индустриска сопственост, како збир на (во принцип) исклучиви овластувања што правниот поредок (објективното право на индустриска сопственост) им ги признава на определени субјекти врз определени објекти на заштита. За разлика од состојбата на авторското право и сродните права на ЕУ, правото

на индустриска сопственост на ЕУ е уредено и со хармонизирачки инструменти, односно директиви и со унифицирачки инструменти, односно регулативи. Оттаму, можат да се идентификуваат не само национални права на индустриска сопственост, онака како што се хармонизирани со директиви, туку и комунитарни права на индустриска сопственост, онака како што се унифицирани со регулативи. Сепак, поради комплетност на излагањето како и поради фактот што ова не е случај со сите права на индустриска сопственост, ќе се задржиме и на унифицирачките и на хармонизирачките инструменти, со тоа што најпрво ќе зборуваме за првите, како би се согледале поимите на различните права на индустриска сопственост на ЕУ. Во секој случај, излагањето ќе се фокусира на оние облици на правна заштита што, по правило, се квалификуваат како права на индустриска сопственост. Тоа се патентите, облиците на правна заштита на новите растителни сорти, индустриските дизајни, топографиите на интегрални кола, трговските марки и облиците на правна заштита на географските називи.

#### 4.2. Општи белези на правото на индустриска сопственост на ЕУ

Имајќи го предвид претходно споменатото, можат да се идентификуваат две развојни насоки на правото на индустриска сопственост на ЕУ. Првата е хармонизирачка и истата подразбира усогласување на националните права на индустриска сопственост коишто и по нивното хармонизирање, остануваат национални. Ова во смисла на споменатиот принцип на територијалност. Овие права, имено, се признаваат како национални и важат само на територијата на државата-членка на ЕУ која ги признала. Ваквиот пристап се воспоставува и спроведува по пат на директиви, а по исклучок и со регулативи, за што ќе стане збор подолу во текстот. Втората развојна насока е унифицирачка и истата се огледа во тенденцијата на израснување на комунитарни права на индустриска сопственост што постојат независно од националните права. Истите се признаваат на ниво на Унијата и имаат дејство на целата територија на Унијата, односно на внатрешниот пазар, односно на териториите на сите држави-членки. Ваквиот пристап, пак, се воспоставува и спроведува по пат на регулативи. Историски, процесот на хармонизација, во принцип, претходи на процесот на унификација. Она што, во секој случај, е битно дека правото на индустриска сопственост на ЕУ може да се разгледува преку регулацијата на посебните видови права на индустриска сопственост, поодделно. Ова како поради систематичност и прегледност на излагањето, така и поради самата структура на правните извори на ЕУ за правата на индустриска сопственост. Во рамките на сите права на индустриска сопственост, пак, постојат бројни извори, па излагањето ќе биде хронолошко, како би се идентификувале развојните насоки на регулативата за посебните видови права на индустриска сопственост, како и на правото на индустриска сопственост на ЕУ, воопшто.

Што се однесува до патентите, како права на индустриска сопственост, развојот на нивната регулатива е мошне интересен (Arnold, 2013), со тоа што с`ржта на патентите во ЕУ се правилата на ЕПК, иако не станува збор ниту за правен извор на ЕУ ниту пак за комунитарно право на индустриска сопственост, но за ова подолу во текстот. Што се однесува до правните извори на ЕУ што се однесуваат на материјата на патентите, тоа се:

- Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 1768/92 од 18 јуни 1992 година за воведувањето на сертификат за дополнителна заштита на медицински производи.<sup>36</sup> Во моментот е во сила Регулацијата (ЕЗ) бр. 469/2009 на Европскиот парламент и на Советот од 6 мај 2009 година за сертификатот за дополнителна заштита за медицински производи;<sup>37</sup>
- Регулацијата (ЕЗ) бр. 1610/96 на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 1996 година за воведувањето на сертификат за дополнителна заштита на производи за

<sup>36</sup> Council Regulation (EEC) No 1768/92 of 18 June 1992 concerning the creation of a supplementary protection certificate for medicinal products, 1992 O.J. L 182/1.

<sup>37</sup> Regulation (EC) No 469/2009 of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 concerning the supplementary protection certificate for medicinal products (Codified version) (Text with EEA relevance), 2009 O.J. L 152/1 [понатаму Регулација за дополнителен сертификат за медицински производи].

заштита на растенија;<sup>38</sup>

- Директивата 98/44/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 6 јули 1998 година за правна заштита на биотехнолошките пронајдоци<sup>39</sup> и
- Регулацијата (ЕЗ) бр. 816/2006 на Европскиот парламент и на Советот од 17 мај 2006 година за присилното лиценцирање на патенти што се однесуваат на произведувањето фармацевтски производи за извоз во земји со проблеми во областа на јавното здравје.<sup>40</sup> Во поглед на патентите поимани како комунитарни права на ниво на целата територија на ЕУ, битни се следниве извори што се однесуваат на т.н. унитарен патент:
  - Регулацијата (ЕУ) бр. 1257/2012 на Европскиот парламент и на Советот од 17 декември 2012 година за спроведување на засилена соработка во областа на воведувањето на унитарна патентна заштита;<sup>41</sup>
  - Регулацијата на Советот (ЕУ) бр. 1260/2012 од 17 декември 2012 година за спроведување на засилена соработка во областа на воведувањето на унитарна патентна заштита во поглед на применливите аранжмани за превод<sup>42</sup> и
  - Спогодбата за Унитарниот патентен суд.<sup>43</sup>

Материјата на правната заштита на новите растителни сорти е една од областите на правото на индустриска сопственост на ЕУ каде што е постигнато високо ниво на унификација. Во оваа насока е донесена:

- Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 2100/94 од 27 јули 1994 година за комунитарните права на растителна сорта,<sup>44</sup> изменета во 1995,<sup>45</sup> 2003,<sup>46</sup> 2004<sup>47</sup> и 2007 година.<sup>48</sup>

На ниво на ЕУ се своєвременно направени и напори за хармонизација на т.н. корисни модели, како право на индустриска сопственост што се наоѓа помеѓу патентот и индустрискиот дизајн. Така, консултациите за уредување на корисните модели на ниво на ЕУ се отворени со зелената книга „Заштита на корисните модели на единствениот пазар“ од 1995 година.<sup>49</sup> Како нејзин резултат се изработени предлог Директивата на европскиот

---

<sup>38</sup> Regulation (EC) No 1610/96 of the European Parliament and of the Council of 23 July 1996 concerning the creation of a supplementary protection certificate for plant protection products, 1996 O.J. L 198/30 [понатаму Регулација за дополнителен сертификат за производи за заштита на растенијата].

<sup>39</sup> Directive 98/44/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 1998 on the legal protection of biotechnological inventions, 1998 O.J. L 213/13 [понатаму Директива за биотехнолошки пронајдоци].

<sup>40</sup> Regulation (EC) No 816/2006 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on compulsory licensing of patents relating to the manufacture of pharmaceutical products for export to countries with public health problems, 2006 O.J. L 157/1 [понатаму Регулација за присилна лиценца].

<sup>41</sup> Regulation (EU) No 1257/2012 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, 2012 O.J. L 361/1 [понатаму Регулација за унитарен патент].

<sup>42</sup> Council Regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements, 2012 O.J. L 361/89 [понатаму Регулација за превод].

<sup>43</sup> Agreement on a Unified Patent Court, 2013 O.J. C 175/1 [понатаму СУПС].

<sup>44</sup> Council Regulation (EC) No 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights, 1994 O.J. L 227/1 [понатаму Регулација за растителни сорти].

<sup>45</sup> Council Regulation (EC) No 2506/95 of 25 October 1995 amending Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights, 1995 O.J. L 258/3.

<sup>46</sup> Council Regulation (EC) No 1650/2003 of 18 June 2003 amending Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights, 2003 O.J. L 245/28.

<sup>47</sup> Council Regulation (EC) No 873/2004 of 29 April 2004 amending Regulation (EC) No 2100/94 on Community plant variety rights, 2004 O.J. L 162/38.

<sup>48</sup> Council Regulation (EC) No 15/2008 of 20 December 2007 amending Regulation (EC) No 2100/94 as regards the entitlement to file an application for a Community plant variety right, 2008 O.J. L 8/2.

<sup>49</sup> Commission of the European Communities, The Protection of Utility Models in the Single Market: Green Paper presented by the Commission, COM(95) 370 final (19 July 1995).

парламент и на Советот за усогласување на правните аранжмани за заштита на пронајдоците со корисен модел од 1997 година<sup>50</sup> и нејзиниот изменет предлог од 1999 година.<sup>51</sup> Иако во 2001 година се отвора и можноста за воспоставување комунитарен корисен модел, легислативните предлози од оваа област се конечно повлечени во 2005 година (Königer, 2009). Оттаму, не можеме за зборуваме за корисниот модел, како право на индустриска сопственост, во смисла на правото на ЕУ.

Материјата на индустриските дизајни е покриена како со инструмент на хармонизација, така и со инструмент на унификација. Во таа смисла, релевантни се:

- Директивата 98/71/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 13 октомври 1998 година за правната заштита на дизајните<sup>52</sup> и
- Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 6/2002 од 12 декември 2001 година за комунитарните дизајни,<sup>53</sup> изменета во 2006 година.<sup>54</sup>

Блиски до индустриските дизајни се и топографиите на интегрални кола, каде што на ниво на ЕУ е интервенирано само со инструмент на хармонизација. Станува збор за:

- Директивата на Советот 87/54/ЕЕЗ од 16 декември 1986 година за правна заштита на топографиите на полупроводничките производи.<sup>55</sup>

Сличен пристап, каков што е применет во однос на индустриските дизајни, е прифатен и во однос на трговските марки. Оттаму, релевантни се:

- Првата Директива на Советот 89/104/ЕЕЗ од 21 декември 1988 година за усогласување на законодавствата на државите-членки во однос на трговските марки.<sup>56</sup> Истата е заменета со Директивата 2008/95/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 22 октомври 2008 година за усогласување на законодавствата на државите-членки во поглед на трговските марки,<sup>57</sup> којашто ќе биде во сила до 14.09.2019 година. Ова од причина што, до овој датум, државите-членки се должни да го усогласат своето национално законодавство, со определени исклучоци, со правилата на Директивата (ЕУ) 2015/2436 на Европскиот парламент и на Советот од 16 декември 2015 година за усогласување на законодавствата на државите-членки во поглед на трговските марки,<sup>58</sup> и
- Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 40/94 од 20 декември 1993 година за комунитарната

<sup>50</sup> Commission of the European Communities, Proposal for a European Parliament and Council Directive approximating the legal arrangements for the protection of inventions by utility model, COM(97) 691 final (12 December 1997).

<sup>51</sup> Commission of the European Communities, Amended proposal for a European Parliament and Council Directive approximating the legal arrangements for the protection of inventions by utility model, COM(1999) 309 final/2 (12 July 1999).

<sup>52</sup> Directive 98/71/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 on the legal protection of designs, 1998 O.J. L 289/28 [понатаму Директива за дизајни].

<sup>53</sup> Council Regulation (EC) No 6/2002 of 12 December 2001 on Community designs, 2002 O.J. L 3/1 [понатаму Регулатива за комунитарни дизајни].

<sup>54</sup> Council Regulation (EC) No 1891/2006 of 18 December 2006 amending Regulations (EC) No 6/2002 and (EC) No 40/94 to give effect to the accession of the European Community to the Geneva Act of the Hague Agreement concerning the international registration of industrial designs, 2006 O.J. L 386/14.

<sup>55</sup> Council Directive 87/54/EEC of 16 December 1986 on the legal protection of topographies of semiconductor products, 1987 O.J. L 24/36 [понатаму Директива за топографии].

<sup>56</sup> First Council Directive 89/104/EEC of 21 December 1988 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks, 1989 O.J. L 40/1.

<sup>57</sup> Directive 2008/95/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (Codified version) (Text with EEA relevance), 2008 O.J. L 299/25 [понатаму Директива за трговски марки 2008].

<sup>58</sup> Directive (EU) 2015/2436 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 to approximate the laws of the Member States relating to trade marks (Text with EEA relevance), 2015 O.J. L 336/1 [понатаму Директива за трговски марки 2015].

трговска марка.<sup>59</sup> Истата е заменета со Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 207/2009 од 26 февруари 2009 година за комунитарната трговска марка,<sup>60</sup> изменета во 2015 година,<sup>61</sup> за на 01.10.2017 година да стапи во сила актуелната Регулатива (ЕУ) 2017/1001 на Европскиот парламент и на Советот од 14 јуни 2017 година за трговската марка на ЕУ.<sup>62</sup>

Карактеристично за материјата на правната заштита на географски називи е што истата е секторска, па со неа се покриваат неколку области во коишто се предвидуваат различни облици на правната заштита на географски називи. Историски гледано, оваа заштита најпрво се развива во однос на вината, потоа во однос на жестоките пијалаци и ароматизираните вина, за на крајот да се развие и во однос на земјоделските и прехранбените производи. Оттаму, релевантни се:

- Регулативата (ЕЕЗ) бр. 817/70 на Советот од 28 април 1970 година за поставување посебни одредби во однос на квалитетот на вина произведени во посебни региони, по којашто следат Регулативата на Советот (ЕЕЗ) бр. 338/79 од 5 февруари 1979 година за поставување посебни одредби во однос на квалитетот на вина произведени во посебни региони,<sup>63</sup> Регулативата на Советот (ЕЕЗ) бр. 823/87 од 16 март 1987 година за поставување посебни одредби во однос на квалитетот на вина произведени во посебни региони<sup>64</sup> и Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1493/1999 од 17 мај 1999 година за заедничката организација на пазарот на вино,<sup>65</sup> коишто содржат рудиментарна регулација на правната заштита на географските називи за вино (Mantrov, 2014). Системот е дополнително развиен со Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1234/2007 од 22 октомври 2007 година за воспоставување заедничка организација на земјоделските пазари и за посебни одредби за одредени земјоделски производи (Регулатива за единствена ЗОП),<sup>66</sup> како што е подоцна дополнета,<sup>67</sup> за во моментов да се применува актуелната Регулатива (ЕУ) бр. 1308/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 17 декември 2013 година за воспоставување заедничка организација на пазарите на земјоделски производи и за укинување на Регулативите на Советот (ЕЕЗ) бр. 922/72,

---

<sup>59</sup> Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark, 1994 O.J. L 11/1.

<sup>60</sup> Council Regulation (EC) No 207/2009 of 26 February 2009 on the Community trade mark (codified version) (Text with EEA relevance), 2009 O.J. L 78/1.

<sup>61</sup> Regulation (EU) 2015/2424 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Council Regulation (EC) No 207/2009 on the Community trade mark and Commission Regulation (EC) No 2868/95 implementing Council Regulation (EC) No 40/94 on the Community trade mark, and repealing Commission Regulation (EC) No 2869/95 on the fees payable to the Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (Text with EEA relevance), 2015 O.J. L 341/21.

<sup>62</sup> Regulation (EU) 2017/1001 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2017 on the European Union trade mark (Text with EEA relevance), 2017 O.J. L 154/1 [понатаму Регулатива за ЕУ трговска марка].

<sup>63</sup> Council Regulation (EEC) No 338/79 of 5 February 1979 laying down special provisions relating to quality wines produced in specified regions, 1979 O.J. L 54/48.

<sup>64</sup> Council Regulation (EEC) No 823/87 of 16 March 1987 laying down special provisions relating to quality wines produced in specified regions, 1987 O.J. L 84/59.

<sup>65</sup> Council Regulation (EC) No 1493/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in wine, 1999 O.J. L 179/1.

<sup>66</sup> Council Regulation (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), 2007 O.J. L 299/1.

<sup>67</sup> Council Regulation (EC) No 479/2008 of 29 April 2008 on the common organisation of the market in wine, amending Regulations (EC) No 1493/1999, (EC) No 1782/2003, (EC) No 1290/2005, (EC) No 3/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2392/86 and (EC) No 1493/1999, 2008 O.J. L 148/1; Council Regulation (EC) No 491/2009 of 25 May 2009 amending Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (Single CMO Regulation), 2009 O.J. L 154/1.

- (ЕЕЗ) бр. 234/79, (ЕЗ) бр. 1037/2001 и (ЕЗ) бр. 1234/2007,<sup>68</sup> изменета во 2016 година;<sup>69</sup>
- Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 1576/89 од 29 мај 1989 година за поставување општи правила за дефинирање, опишување и презентирање на жестоки пијалаци,<sup>70</sup> заменета со актуелната Регулација (ЕЗ) бр. 110/2008 на Европскиот парламент и на Советот од 15 јануари 2008 година за дефинирање, опишување, презентирање, означување и заштита на географските ознаки на жестоки пијалаци и за укинување на Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 1576/89,<sup>71</sup> изменета во 2008 година;<sup>72</sup>
- Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 1601/91 од 10 јуни 1991 година за поставување општи правила за дефинирање, опишување и презентирање на ароматизирани вина, ароматизирани пијалаци на база на вино и ароматизирани коктели на база на вино,<sup>73</sup> заменета со актуелната Регулација (ЕУ) бр. 251/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 26 февруари 2014 година за дефинирање, опишување, презентирање, означување и заштита на географските ознаки на ароматизирани вина и за укинување на Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 1601/91<sup>74</sup> и
- Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 2081/92 од 14 јули 1992 година за заштитата на географските ознаки и ознаките на потекло за земјоделски и прехранбени производи<sup>75</sup> и Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 2082 од 14 јули 1992 година за сертификатите за посебни својства за земјоделски и прехранбени производи,<sup>76</sup> заменети со Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 510/2006 од 20 март 2006 година за заштитата на географските ознаки и ознаките на потекло за земјоделски и прехранбени производи<sup>77</sup> и Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 509/2006 од 20 март 2006 година за земјоделските и прехранбените производи како гарантирани традиционални специјалитети,<sup>78</sup> коишто пак се укинати со актуелната Регулација (ЕУ) бр. 1151/2012 на Европскиот парламент и на Советот

<sup>68</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, 2013 O.J. L 347/671 [понатаму Регулација за заедничка организација на пазарите].

<sup>69</sup> Regulation (EU) 2016/791 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 amending Regulations (EU) No 1308/2013 and (EU) No 1306/2013 as regards the aid scheme for the supply of fruit and vegetables, bananas and milk in educational establishments, 2016 O.J. L 135/1.

<sup>70</sup> Council Regulation (EEC) No 1576/89 of 29 May 1989 laying down general rules on the definition, description and presentation of spirit drinks, 1989 O.J. L 160/1.

<sup>71</sup> Regulation (EC) No 110/2008 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of spirit drinks and repealing Council Regulation (EEC) No 1576/89, 2008 O.J. L 39/16 [понатаму Регулација за жестоки пијалаци].

<sup>72</sup> Regulation (EC) No 1334/2008 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on flavourings and certain food ingredients with flavouring properties for use in and on foods and amending Council Regulation (EEC) No 1601/91, Regulations (EC) No 2232/96 and (EC) No 110/2008 and Directive 2000/13/EC (Text with EEA relevance), 2008 O.J. L 354/34.

<sup>73</sup> Council Regulation (EEC) No 1601/91 of 10 June 1991 laying down general rules on the definition, description and presentation of aromatized wines, aromatized wine-based drinks and aromatized wine-product cocktails, 1991 O.J. L 149/1.

<sup>74</sup> Regulation (EU) No 251/2014 of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and repealing Council Regulation (EEC) No 1601/91, 2014 O.J. L 84/14 [понатаму Регулација за ароматизирани вина].

<sup>75</sup> Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs, 1992 O.J. L 208/1.

<sup>76</sup> Council Regulation (EEC) No 2082/92 of 14 July 1992 on certificates of specific character for agricultural products and foodstuffs, 1992 O.J. L 208/9.

<sup>77</sup> Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs, 2006 O.J. L 93/12.

<sup>78</sup> Council Regulation (EC) No 509/2006 of 20 March 2006 on agricultural products and foodstuffs as traditional specialities guaranteed, 2006 O.J. L 93/1.



од 21 ноември 2012 година за шемите на квалитет за земјоделски и прехранбени производи,<sup>79</sup> изменета во 2017 година.<sup>80</sup>

Битно е дека погоре наведените инструменти воглавно се однесуваат на материјалното право на индустриска сопственост и евентуално, на постапката за регистрација на соодветните видови права на индустриска сопственост, додека постапката на нивно спроведување е уредена само делумно. Оттаму, во однос на спроведувањето на заштитата, односно на заштитата на правата на индустриска сопственост од повреда или загрозување, применлива е споменатата Директива на спроведување, којашто се однесува на сите права на интелектуална сопственост. Во оваа насока, на ниво на ЕУ се донесени и правила што се однесуваат на т.н. гранични (царински) мерки за спроведувањето на заштитата на правата на интелектуална сопственост, применливи како за авторското право и сродните права така и за правата на индустриска сопственост. Станува збор за:

- Регулацијата на Советот (ЕЕЗ) бр. 3842/86 од 1 декември 1986 година за поставување мерки за забрана за пуштање во слободен промет на фалсификувани стоки,<sup>81</sup> по којашто следат Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 3295/94 од 22 декември 1994 година за поставување мерки за забрана за пуштање во слободен промет, извоз, повторен извоз или влез за одложена постапка на фалсификувани и пиратски стоки<sup>82</sup> и Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 1383/2003 од 22 јули 2003 година за царинското постапување во однос на стоки за коишто постои сомнеж дека повредуваат определени права на интелектуална сопственост и за мерките што се преземаат во однос на стоките за коишто е утврдено дека ги повредуваат овие права,<sup>83</sup> за во моментот да се применува актуелната Регулација (ЕУ) бр. 608/2013 на Европскиот парламент и на Советот од 12 јуни 2013 година за царинското спроведување на правата на интелектуална сопственост и за укинување на Регулацијата на Советот (ЕЗ) бр. 1383/2003.<sup>84</sup>

Што се однесува до генералната политика на ЕУ во однос на правото на индустриска сопственост, неспорно е дека органите на ЕУ посветуваат големо внимание на материјата, особено имајќи ја предвид улогата на правата на индустриска сопственост во процесот на изградба на внатрешниот пазар и неговото непречено функционирање. Кај голем дел од правата на индустриска сопственост се извршени зафати на унификација, додека националните права на индустриска сопственост се подложени на хармонизација којашто, не смее да се заборави, се надградува на хармонизацијата претходно спроведена согласно меѓународните извори на правото на индустриска сопственост. Во последната деценија,

<sup>79</sup> Regulation (EU) No 1151/2012 of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, 2012 O.J. L 343/1 [понатаму Регулација за шеми на квалитет].

<sup>80</sup> Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products, amending Regulations (EC) No 999/2001, (EC) No 396/2005, (EC) No 1069/2009, (EC) No 1107/2009, (EU) No 1151/2012, (EU) No 652/2014, (EU) 2016/429 and (EU) 2016/2031 of the European Parliament and of the Council, Council Regulations (EC) No 1/2005 and (EC) No 1099/2009 and Council Directives 98/58/EC, 1999/74/EC, 2007/43/EC, 2008/119/EC and 2008/120/EC, and repealing Regulations (EC) No 854/2004 and (EC) No 882/2004 of the European Parliament and of the Council, Council Directives 89/608/EEC, 89/662/EEC, 90/425/EEC, 91/496/EEC, 96/23/EC, 96/93/EC and 97/78/EC and Council Decision 92/438/EEC (Official Controls Regulation) (Text with EEA relevance), 2017 O.J. L 95/1.

<sup>81</sup> Council Regulation (EEC) No 3842/86 of 1 December 1986 laying down measures to prohibit the release for free circulation of counterfeit goods, 1986 O.J. L 357/1.

<sup>82</sup> Council Regulation (EC) No 3295/94 of 22 December 1994 laying down measures to prohibit the release for free circulation, export, re-export or entry for a suspensive procedure of counterfeit and pirated goods, 1994 O.J. L 341/8.

<sup>83</sup> Council Regulation (EC) No 1383/2003 of 22 July 2003 concerning customs action against goods suspected of infringing certain intellectual property rights and the measures to be taken against goods found to have infringed such rights, 2003 O.J. L 196/7.

<sup>84</sup> Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No 1383/2003, 2013 O.J. L 181/15 [понатаму Регулација за царинско спроведување].

органиците на Унијата се фокусирани на осовременување на системот на правото на интелектуална сопственост, согласно целите поставени во зелената книга „Стратегија за правата на индустриска сопственост за Европа“ од 2008 година.<sup>85</sup> Она на што органиите на Унијата се фокусирани после извршените реформи, согласно иницијативата „Иновацииска унија“ од 2010 година,<sup>86</sup> како дел од стратегијата „Европа 2020“, е функционирањето на поставениот систем. За таа цел, во 2011 година Комисијата излегува со соопштението „Единствен пазар за правата на интелектуална сопственост“.<sup>87</sup> Активностите на ЕУ се, притоа, фокусирани на валоризацијата на правата на интелектуална сопственост, преку стимулирање на иновациите за развој на економијата и отворањето нови работни места во т.н. креативни индустрии, во рамките на еден функционален единствен пазар на правата на интелектуална сопственост.

Пред да преминеме на разгледување на различните права на индустриска сопственост во системот на правото на индустриска сопственост на ЕУ, битно е да се спомене дека за правата на индустриска сопственост е карактеристично тоа што истите подлежат на регистрација. Ова во смисла дека истите ги признава определен државен или наднационален орган, односно тело, во принцип во управна (административна) постапка. Надлежниот (административен) орган ја цени поднесената пријава за признавање од овластениот подносител, во смисла на исполнетост на предвидените услови за заштита и по спроведувањето на постапката, го признава или го одбива признавањето на определено право на индустриска сопственост. Ова практично значи дека правата на индустриска сопственост настануваат, како субјективни права, кога ќе ги признае надлежен орган, по што се разликуваат од авторското право и сродните права. Ваквиот пристап е доминантен во областа на правото на индустриска сопственост, вклучувајќи го и правото на индустриска сопственост на ЕУ, иако постојат ставови дека правата на индустриска сопственост можат да бидат права што се регистрираат и права што не се регистрираат, со тоа што во последниве влегуваат трговската тајна, знаењето и искуството, неоткриените информации итн. (Поленак-Акимовска, Дабовиќ-Анастасовска, Бучковски, & Пепељугоски, 2004). За волја на вистината, како исклучок, во правото на индустриска сопственост на ЕУ постојат права на индустриска сопственост што уживаат правна заштита и без изодување на постапка за регистрација, како што е случај со нерегистрираниот дизајн.

## V. Патент

### 5.1. Европски патент

Системот на ЕПК, иако не е создаден во рамките на Унијата, е сепак основа за системот на патентна заштита во ЕУ. Ова најпрво од причина што сите држави-членки на ЕУ се членки на ЕПК, со тоа што членки на ЕПК се и држави коишто не се членки на ЕУ, како Република Турција, Република Србија, Република Македонија, Швајцарската Конфедерација итн., а и затоа што системот на европскиот патент е основа за функционирање на системот на унитарниот патент во рамките на ЕУ. Инаку, системот на европскиот патент е значаен за развојот на меѓународниот патентен систем затоа што неговото доделување (признавање) се врши во рамките на Европската патентна организација (ЕПО), како меѓународна организација основана со ЕПК, односно од страна на Европскиот патентен завод (ЕПЗ),

<sup>85</sup> Commission of the European Communities, An Industrial Property Rights Strategy for Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM(2008) 465/3 [понатаму Зелена книга 2008].

<sup>86</sup> European Commission, Europe 2020 Flagship Initiative - Innovation Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 546 final (6 October 2010).

<sup>87</sup> European Commission, A Single Market for Intellectual Property Rights - Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 287 final (24 May 2011).

како орган на ЕПО, покрај Административниот совет. Со ова се оди чекор напред во меѓународното патентно право преку воспоставување на централно доделување на патенти, за разлика од системот на ДСП. Имено, додека со ДСП се овозможува поднесување на една меѓународна патентна пријава за признавање патент во сите или некои држави-членки на ДСП, но по изодувањето на т.н. меѓународна фаза, пријавата за патент влегува во т.н. национална фаза и патентот се признава или одбива според правилата на националното право на соодветната држава-членка на ДСП, системот на ЕПК овозможува централизирано доделување на европскиот патент од страна на ЕПЗ. Целата постапка, имено, се одвива пред ЕПЗ и ЕПЗ донесува одлука за признавање или одбивање на европскиот патент.

Со ЕПК се стандардизирани како материјалноправните правила за европскиот патент, така и постапката за признавање на европски патент. Што се однесува до правилата на материјалното патентно право, истите ги одразуваат како европската патентна традиција така и меѓународните стандарди за патентна заштита. Токму поради тоа, правилата на ЕПК ги демонстрираат заедничките белези на она што се смета за патент во националните законодавства на европските држави. Инаку, одредбите на ЕПК се конкретизирани со Правилата за спроведување на Конвенцијата за доделување на европски патенти од 1973 година, последен пат изменети во 2015 година, како и со повеќе дополнителни правила за постапувањето и протоколи кон ЕПК.

Објект на заштита на европскиот патент е пронајдокот, како нематеријално добро, поиман како техничко решение на технички проблем. Како пронајдок, оттаму, не се сметаат откритијата, научните теории, математичките методи, плановите, правилата и постапките за вршење ментални дејствија, за игри или за вршење на деловни или бизнис активности, компјутерските програми итн. Определени пронајдоци, иако можат да се квалификуваат како такви, се исклучени од патентна заштита, како што е случај со пронајдоците чија што примена е спротивна на јавниот поредок или моралот, новите животински видови и растителни сорти и чисто биолошките постапки за добивање животни и растенија, итн. За пронајдокот да може да се заштити со патент, односно да биде патентбилен, потребно е да се исполнат три услови: новост, инвентивен исчекор (придонес) и индустриска применливост. Новоста и инвентивниот исчекор се поврзани со т.н. состојба на техниката, во смисла на сè што е достапно на јавноста, со опишување на пронајдокот по писмен или устен пат, со употреба или на кој било друг начин, а пред датумот на поднесување на пријавата за европски патент (т.н. општа состојба на техниката), како и во смисла на содржината на претходно поднесените пријави за европски патент што се објавени на или по поднесување на пријавата за европски патент (т.н. посебна состојба на техниката). Токму поради тоа, со денот на поднесување на пријавата подносителот се стекнува со т.н. право на првенство во однос на подоцнежните подносителите, па доколку се исполнети условите за патентбилност, нему ќе му биде признаен патент за ист пронајдок за којшто друг подносител има подоцнежено право на првенство.

Што се однесува до постапката за признавање европски патент, право на поднесување пријава за европски патент има секое физичко и правно лице, без оглед на државјанство, живеалиште или седиште. Постапката се спроведува пред ЕПЗ, додека пријавата може да се поднесе непосредно пред ЕПЗ, чие што седиште е во Минхен или во гранките во Хаг и во Берлин, како и преку националните заводи на државите-членки но во согласност со националното право. Со поднесувањето на пријавата за европски патент како назначени се сметаат сите држави-членки на ЕПК, како држави во коишто се бара заштита на европскиот патент, со тоа што подносителот може во секое време да го повлече назначувањето на некоја држава-членка, сè до признавањето на европскиот патент. Не навлегувајќи подетално во постапката за признавање, ЕПЗ ќе го признае (додели) европскиот патент доколку се исполнети условите за патентбилност на конкретниот пронајдок, согласно правилата на ЕПК. По неговото признавање, европскиот патент може да биде предмет на приговор од страна на трето лице, како и предмет на ограничување или отповикување од страна на

неговиот носител. Исто така, со ЕПК се уредува и постапката повод жалба на одлуките на соодветните оддели на ЕПЗ, пред Жалбениот совет, односно пред Проширениот жалбен совет (Пепелџугоски, 2011).

Во секој случај, признаениот европски патент трае 20 години од поднесувањето на пријавата за европски патент. Сепак, од моментот на неговото признавање, европскиот патент се „распаѓа“ на онолку национални патенти за колку што држави-членки на ЕПК е признаен, така што тој е „европски“ само во однос на неговото признавање, но не и во однос на неговото важење. Така, правната судбина на секој од овие национални патенти е независна од правната судбина на другите европски патенти во другите држави-членки на ЕПК каде што имаат дејство. Накратко, европскиот патент по неговото признавање се вклопува во националниот патентен систем, особено во поглед на неговата содржина и дејство, како и во поглед на неговата заштита од повреда. Сепак, постојат определени ситуации на примат на ЕПК пред соодветните национални правни поредоци, особено во смисла дека европскиот патент може да биде поништен во соодветната држава-членка на ЕПК само врз основа на причините од чл. 138(1) ЕПК. Со ЕПК, имено, се предвидува систем на доделување европски патенти паралелен со соодветните национални патентни системи. Во материјалноправна и процедурална смисла, националните патентни системи можат да бидат различни од оној определен со ЕПК, иако самите држави-членки често пристапуваат кон хармонизација на своето национално право со одредбите на ЕПК.

### **5.2. Европски патент со унитарно дејство (унитарен патент)**

Имајќи ги предвид недостатоците на европскиот патент, особено во поглед на неговото дејство (важење) и неговата заштита од повреда, во ЕУ континуирано се дебатира за воспоставување на системот на т.н. унитарен (единствен) патент, со дејство на внатрешниот пазар, односно територијата на сите држави-членки на ЕУ, како наднационално право. Во 1975 година,<sup>88</sup> а потоа во 1989 година,<sup>89</sup> се направени напори за воспоставување на систем на унитарен патент, преку склучување на меѓународен договор. Проблематиката на унитарниот патент е повторно актуализирана со зелената книга „Промоција на иновациите преку патенти“ од 1997 година,<sup>90</sup> особено имајќи ги предвид недостатоците на европскиот патент од аспект на функционирањето на внатрешниот пазар, особено од аспект на фактот што, по неговото доделување, истиот има дејство на национален патент. Во 2000 година е објавена предлог Регулативата на Советот за комунитарен патент.<sup>91</sup> Паралелно се работи и на усовршување на системот на ЕПК, па во 2000 година е склучена Спогодбата за примената на член 65 од Конвенцијата за доделување на европски патенти со којашто нејзините држави-членки се откажуваат, под определени услови, од потребата за преведување на доделувањата, измените или ограничувањата на европскиот патент на нивните национални јазици, имајќи предвид дека службени јазици на ЕПЗ се англискиот, францускиот и германскиот. Истата е стапена во сила во 2008 година. Направени се, исто така, и обиди за решавање на прашањата поврзани со споровите за повреда на европскиот патент, преку нацрт Спогодбата за воспоставување на европски систем за патентни спорови и нацрт Статут на Европскиот патентен суд, објавени во 2004 година, но без успех.

Прашањето е повторно префрлено на органите на Унијата и направени се бројни легислативни предлози за во 2012 година да се усвојат Регулативата за унитарен патент и Регулативата за превод, односно во 2013 година да се потпише СУПС, а како делови на т.н. пакет за унитарен патент. Истиот е усвоен во рамките на т.н. засилена соработка, во смисла на ДФЕУ, со учество на сите држави-членки на ЕУ освен Кралството Шпанија и

<sup>88</sup> Convention for the European patent for the common market (Community Patent Convention) (76/76/EEC), 1976 O.J. L 17/1.

<sup>89</sup> Agreement relating to Community patents (89/695/EEC), 1989 O.J. L 401/1.

<sup>90</sup> Commission of the European Communities, Promoting innovation through patents: Green Paper on the Community patent and the patent system in Europe, COM(97) 314 final (24 June 1997).

<sup>91</sup> Proposal for a Council Regulation on the Community patent, COM(2000) 412 final.

Република Хрватска,<sup>92</sup> како подоцнежна членка, додека Република Италија се приклучува во 2015 година.<sup>93</sup> Во моментот, 26 држави-членки на ЕУ се дел од воспоставениот систем на унитарниот патент. Во однос на СУПС, истиот е потпишан во 2013 година од страна на сите тогашни држави-членки на Унијата, освен Кралството Шпанија, Република Полска и Република Хрватска, како подоцнежна членка, па во моментот, 25 држави на ЕУ се членки на СУПС. Сепак, системот на унитарниот патент сè уште не е во примена, имајќи предвид дека иако Регулативата за унитарен патент и Регулативата за превод се стапени во сила, тие ќе се применуваат или од 01.01.2014 година или на денот на влегувањето во сила на СУПС, зависно кој од овие датуми е подоцнежен (чл. 18(2) Регулатива за унитарен патент; чл. 8(2) Регулатива за превод). Самиот СУПС пак, иако е потпишан, стапува во сила со ратификацијата од страна на 13 држави-членки на ЕУ, што за волја на вистината е направено (чл. 89(1)), но истовремено е потребна ратификација од страна на Сојузна Република Германија, Република Франција и Обединетото Кралство, што не е случај бидејќи само Република Франција има извршено ратификација. Имајќи го предвид очекуваното истапување на Обединетото Кралство од ЕУ, судбината на унитарниот патент се проблематизира (Jaeger, 2017), иако Судот на правдата на ЕУ ја потврдува неговата законитост најпрво во *Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union*, споени случаи C-274/11 и C-295/11, [2013] ECLI:EU:C:2013:240, а потоа и во *Kingdom of Spain v European Parliament and Council of the European Union*, случај C-146/13, [2015] ECLI:EU:C:2015:298 и во *Kingdom of Spain v Council of the European Union*, случај C-147/13 [2015] ECLI:EU:C:2015:299.

Во секој случај, системот на унитарна патентна заштита е изграден врз основа на системот на ЕПК. Имено, системот ЕПК останува, додека носителите на европски патент ја имаат можност за добивање унитарно дејство за нивните европски патенти, па унитарниот патент е всушност европскиот патент со единствено (унитарно) дејство, каков што е и неговиот назив. Со други зборови, зборуваме за европски патент што ја ужива користа од единствено дејство во државите-членки учеснички (Дабовиќ-Анастасовска, Пепељугоски, & Гавриловиќ, 2013). Во практиката, унитарниот патент ќе биде најпрво доделен од страна на ЕПЗ како европскиот патент. Овој европски патент, на барање на носителот на правото, ќе бидат регистриран во Регистарот за унитарна патентна заштита. Доделениот европски патент за кој што е побарано единствено дејство ќе има унитарен карактер со кој што се обезбедува еднообразна заштита, што е предвидено како можност и согласно чл. 142 ЕПК. Оттаму, унитарниот патент ќе може да биде ограничен, пренесуван, отповикан или истечен само во однос на сите држави-членки учеснички во процесот на засилена соработка, под претпоставка дека во истите е во сила СУПС. Од друга страна, унитарниот патент ќе може да биде лиценциран во однос на целата или на дел од територијата на државите-членки учеснички. Во однос на унитарниот патент, инаку, надлежен е ЕПЗ, во смисла на чл. 143 ЕПК, а не некое посебно тело на Унијата. Конечно, согласно Регулативата за превод, донесена во смисла на чл. 118 ДФЕУ, се користи јазичниот режим на ЕПЗ што подразбира три официјални јазици (англиски, француски или германски јазик), па по доделувањето на европскиот патент нема да биде потребен дополнителен превод, со определени ограничувања.

### 5.3. Директива за биотехнолошки пронајдоци

Директивата за биотехнолошки пронајдоци е донесена со цел да се хармонизираат правилата на државите-членки во поглед на биотехнолошките пронајдоци, како пронајдоци што се однесуваат на техничко решение на технички проблем што се изведува преку манипулација со биолошки материјал, односно со цел за воведување ваквата заштита во

<sup>92</sup> Council Decision of 10 March 2011 authorising enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection (2011/167/EU), 2011 O.J. L 76/53.

<sup>93</sup> Commission Decision (EU) 2015/1753 of 30 September 2015 on confirming the participation of Italy in enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection, 2015 O.J. L 256/19.

државите-членки кои не ја познаваат. Се предвидува, притоа, обврска за признавање на новите, инвентивни и индустриски применливи пронајдоци, иако истите се однесуваат на производ што се состои од или содржи биолошки материјал или пак на постапка според којашто се произведува, преработува или користи биолошки материјал. Притоа, Директивата за биотехнолошки пронајдоци јасно предвидува дека човечкото тело во различните етапи од своето формирање и развој, како и едноставното откривање на некој од неговите елементи, вклучувајќи и секвенца или делумна секвенца од ген, не може да биде патентбилен пронајдок. Како непатентбилни особено се сметаат и постапките на клонирање на човечки суштества, постапките на модификација на генетскиот идентитет на линијата на наследство на човечки суштества, користењето на човечки ембриони во комерцијални или индустриски цели, постапките на модификација на генетскиот идентитет на животните што веројатно ќе им предизвика страдање без суштинска медицинска корист за човекот или животното, како и животните што се резултат на овие постапки.

#### **5.4. Регулативи за дополнителни сертификати**

Со Регулативата за дополнителен сертификат за медицински производи и Регулативата за дополнителен сертификат за производи за заштита на растенијата се воведуваат т.н. сертификати за дополнителна заштита на патентите доделени за пронајдоци што се однесуваат на медицински производи и производи за заштита на растенијата, соодветно, биле тие национални патенти на државите-членки на ЕУ или европски патенти. Истите се донесени од причина што медицинските производи и производите за заштита на растенијата, во принцип, не можат да се комерцијализираат пред изодување посебна (во принцип, административна) постапка за нивно ставање во промет. Оттаму, постои потреба од продолжување на рокот на патентната заштита што, во принцип, изнесува 20 години од поднесувањето на пријавата за признавање патент. Со доделувањето на сертификатот за дополните за заштита, траењето на патентната заштита се продолжува за периодот еднаков на периодот што изминал помеѓу поднесувањето на пријавата за признавање на (основниот) патент и добивањето на одобрение за ставање во промет на соодветниот производ, намален за 5 години, со тоа што соодветниот сертификат не може да трае повеќе од 5 години. Регулативата за дополнителен сертификат за медицински производи и Регулативата за дополнителен сертификат за производи за заштита на растенијата, исто така, содржат одредби за условите за издавање, предметот на заштита, дејството, субјектите и постапката за доделување на соодветниот сертификат.

#### **5.5. Регулатива за присилна лиценца**

Донесувањето на Регулативата за присилна лиценца има за цел да го подобри пристапот до парично пристапни лекови. Со истата се уредува постапката за доделување присилна лиценца во однос на патентите и сертификатите за дополнителна заштита, а во поглед на производството и продажбата на фармацевтски производи што се наменети за извоз во држави кои имаат проблеми во областа на јавното здравје. Присилната лиценца, инаку е посебно ограничување на патентот што се доделува во административна или судска постапка од страна на надлежни органи или тела на државите-членки на ЕУ, што ќе рече дека истата произведува дејство без согласност на носителот на патентот, за разлика од договорната лиценца. Потребно е да се има предвид, исто така, дека во 2001 година во рамките на СТО е усвоена Декларацијата од Доха за TRIPS и јавното здравје со којашто се предвидува дека присилните лиценци на патенти за пронајдоци на лекови се дозволени од страна на државите-членки на СТО, со што се појаснува примената на одредбите од чл. 31 TRIPS Спогодба за ограничувањата на патентите од страна на законодавството и јавните власти на државите-членки на СТО. Последователно, во 2005 година, по пат на Протоколот за дополнување на TRIPS Спогодба, се воведуваат одредбите на новиот чл. 31bis што се однесуваат на извозот на лековите произведени по пат на присилна лиценца (Malbon, Lawson, & Davison, 2014). Истите се стапени во сила на 23.01.2017 година.

## **VI. Правна заштита на нови растителни сорти**

Во рамките на Унијата постои комунитарно право на растителна сорта (т.н. селекционерско право), како униформен облик на право на индустриска сопственост, воспоставен со Регулативата за растителни сорти. Унификацијата е извршена, помеѓу другото, и затоа што правната заштита на новите растителни сорти е претходно хармонизирана со UPOV Конвенцијата. Правото на растителна сорта е посебен вид право на индустриска сопственост, слично на патентот но сепак посебно, особено имајќи предвид дека растителните сорти и чисто биолошките постапки за нивно добивање се исклучени од патентна заштита, во смисла на чл. 53(б) ЕПК. Комунитарното право на растителна сорта, во смисла на Регулативата за растителни сорти, е униформно право што има единствено дејство на внатрешниот пазар, односно териториите на сите држави-членки на Унијата, и истото не може да биде доделено, пренесено или да престане на друг начин освен единствено за сите држави-членки на Унијата. Со други зборови, се воспоставува единствен систем на правна заштита на нови растителни сорти на ниво на Унијата, паралелен со националните облици. Како право на ниво на Унијата, постапката за признавање на комунитарното право на растителна сорта се спроведува централизирано, пред Заводот за комунитарна растителна сорта (ЗКРС) со седиште во Анже, Република Франција. Во однос на постапката, притоа, се применуваат не само одредбите на Регулативата за растителни сорти, туку и одредбите на правилата за нејзиното спроведување донесени од Комисијата, како и насоките на ЗКРС.

Објект на заштита на комунитарното право на растителна сорта се сортите на сите ботанички родови и видови, вклучувајќи ги и хибридите помеѓу родовите и видовите. Притоа, за растителната сорта да може да биде заштитена со комунитарно право на растителна сорта, потребно е да се исполнат неколку услови, во смисла дека истата треба да биде различна, еднообразна, стабилна и нова. Дополнително, сортата мора да биде означена со определен назив. Субјект на заштита е лицето кое извршило селекција или лицето кое ја открило и развило сортата, како и негов правен следбеник. Ваквите субјекти се именуваат под заедничкиот назив селекционер. Пријавата за признавање на комунитарна растителна сорта се поднесува до ЗКРС, односно до неговите гранки или овластените национални агенции, со тоа што подносителот на уредната пријава се стекнува со право на првенство. ЗКРС ја цени исполнетоста на условите за заштита, со тоа што испитува само дали пријавената сорта е нова, додека испитувањето на тоа дали сортата е различна, еднообразна и стабилна го вршат една или повеќе од надлежните национални агенции. Во секој случај, одлуката за признавање или одбивање на комунитарна растителна сорта ја донесува ЗКРС со тоа што, пред нејзиното донесување, секое трето лице е овластено да поднесе приговор во однос на признавањето на комунитарна растителна сорта. Во однос на евентуално вложениот приговор, ЗКРС може да одлучи одвоено или заедно со одлуката за признавање или одбивање на комунитарна растителна сорта. Дополнително, дозволена е и жалба против одлуките пред Жалбениот совет, против чии пак одлуки соодветната странка има право на правен лек пред Судот на правдата на ЕУ.

Комунитарното право на растителна сорта трае до истекот на дваесет и петтата календарска година по годината на неговото признавање, додека за сортите на винова лоза и дрвја до истекот на триесеттата календарска година по годината на нивното признавање. Што се однесува до содржината на комунитарното право на растителна сорта, на неговиот носител му се признаваат определени исклучиви овластувања (права) во однос на состојките на сортата, односно во однос на пожнеаниот или прибран материјал, што подразбираат производство или размножување, определување на условите под коишто се одгледува сортата, понуда заради продажба, продажба или друг вид на промет, извоз, увоз и складирање за целите на наведените дејствија. Сепак, постојат определени ограничувања. Така, во чл. 15(a)-(в) Регулатива за растителни сорти се уредува т.н. селекционерско ограничување, инаку задолжително според чл. 15(1) UPOV Конвенција, што подразбира слободно преземање на дејствија за лична употреба и во некомерцијални цели, за експериментални

цели и за целите на селекција или откривање и развивање други сорти. Дополнително, во чл. 14 Регулатива за растителни сорти се уредува т.н. земјоделско ограничување, опционо според чл. 15(2) UPOV Конвенција, што подразбира дека на земјоделците им е дозволено да го користат семето (производите добиени од пожнеаниот или прибран материјал добиен од садење на сопствено земјиште на репродуктивниот материјал на сортата заштитена со комунитарна растителна сорта), а за целите на размножување на сопствено земјиште (Llewelyn, & Adcock, 2006).

## **VII. Дизајн**

### **7.1. Комунитарен дизајн**

Со Регулативата за комунитарни дизајни е воспоставен комунитарниот дизајн, како посебен вид право на индустриска сопственост што е унитарно, односно има единствено и еднакво дејство на внатрешниот пазар, односно териториите на сите држави-членки на Унијата. Ова во смисла дека истото не може да биде регистрирано (доделено), пренесено, откажано, поништено или забрането во однос на неговото користење освен во поглед на целата Унија. Се воспоставува, значи, единствен систем на правна заштита на дизајни на ниво на Унијата, што е паралелен со националните облици. Бидејќи комунитарниот дизајн е право на ниво на Унијата, постапката за негово признавање се спроведува централизирано, пред Заводот за интелектуална сопственост на ЕУ (ЕУЗИС), што до 2016 година го носеше називот Завод за хармонизација на внатрешниот пазар (Office for Harmonization in the Internal Market ОНИМ), со седиште во Аликанте, Кралство Шпанија. Во однос на постапката се применуваат не само одредбите на Регулативата за комунитарни дизајни, туку и одредбите на правилата за нејзиното спроведување донесени од Комисијата.

Објект на заштита на комунитарниот дизајн е надворешниот изглед на целината или на дел од производот што произлегува од неговите обележја, а особено црти, контури, бои, облици, текстури и/или материјалот на самиот производ и/или неговата орнаментација. Оттаму се покриени, како дводимензионалните изгледи (мостри) така и тродимензионалните изгледи (модели) на производи што можат да бидат индустриски или занаетчиски. Затоа правото понекогаш се нарекува и индустриски дизајн, што е терминологија користена и во ПК, ХС и ЛС. Во секој случај, објект на заштита е надворешниот изглед, како нематеријално добро, а не самиот производ чијшто изглед се штити. За дизајнот да може да се заштити како комунитарен дизајн е потребно да се исполнат два услови. Истиот треба да биде нов и да има индивидуален (особен) карактер. Новоста подразбира дека идентичен дизајн не е направен да е достапен на јавноста, додека индивидуалниот карактер подразбира дека вкупниот впечаток што дизајнот го остава на информируваниот корисник се разликува од вкупниот впечаток што на таквиот корисник го остава било кој дизајн што бил направен достапен на јавноста. Ова во однос на денот на поднесување на пријавата за признавање комунитарен дизајн, односно на денот на стекнато право на првенство. Дополнително, се предвидени т.н. негативни услови за заштита, во смисла дека со комунитарен дизајн не може да се штити дизајнот што е детерминиран исклучиво од техничките функции на производот, како и оној што е спротивен на јавниот поредок или на моралот. Погодноста на пријавениот дизајн може да се смета како таков, новоста и индивидуалниот карактер, како и т.н. негативни пречки вообичаено збирно се именуваат како апсолутни пречки за регистрација. Субјект на заштита е лицето кое го создало дизајнот (дизајнер или автор), како и негов правен следбеник.

Пријавата за признавање на комунитарен дизајн се поднесува до ЕУЗИС, до националните заводи на државите-членки или, за државите на Бенелукс, до Заводот за дизајни на Бенелукс, со тоа што подносителот на уредната пријава се стекнува со право на првенство. ЕУЗИС ја цени исполнетоста на условите за заштита, со тоа што испитува само дали пријавениот дизајн може да се смета како таков и дали е спротивен на јавниот поредок или на моралот, што ќе рече дека ЕУЗИС не ги испитува по службена должност



новоста и индивидуалниот карактер на пријавениот дизајн, иако станува збор за апсолутни пречки. Доколку не се утврдат основи за одбивање на пријавата во наведената смисла, ЕУЗИС го регистрира комунитарниот дизајн, со тоа што трети лица или соодветни јавни тела имаат право да бараат поништување на регистрираниот комунитарен дизајн, било затоа што постојат апсолутни пречки за регистрација било затоа што постојат т.н. релативни пречки за регистрација што се однесуваат на конфликти со претходни пријави или регистрации на комунитарен, национален или меѓународен (согласно ХС) дизајн, на претходен дистинктивен знак, на претходно авторско право и на дизајн што содржи грбови, знамиња, итн. во смисла на чл. 6ter ПК или пак содржи обележја, ознаки или грбови што се од посебен јавен интерес за држава-членка. Одлука за поништувања може да се донесе по повод барање поднесено пред ЕУЗИС, од страна на ЕУЗИС, како и од страна на надлежен суд по противтужба во спор за повреда на комунитарниот дизајн. Во секој случај, одлуката за поништување има ретроактивно дејство (*ex tunc*), па комунитарниот дизајн ќе се смета како воопшто да не бил регистриран. Исто така, е дозволена и жалба против одлуките на ЕУЗИС пред Жалбениот совет, против чии пак одлуки соодветната странка има право на правен лек пред Судот на правдата на ЕУ.

Рокот на заштита на комунитарниот дизајн изнесува 5 години од денот на поднесување на пријавата, со тоа што овој рок може да биде обновен за еден или повеќе периоди од по 5 години, до најмногу 25 години од денот на поднесување на пријавата. Носителот на комунитарниот дизајн има исклучиви овластувања што подразбираат изработка, понуда, ставање во промет, извоз, увоз или користење на производот во којшто е содржан или на којшто е применет дизајнот, како и складирање на таквиот производ за целите на вршење на наведените дејствија. Со Регулативата за комунитарни дизајни се уредени и посебни ограничувања на комунитарниот дизајн, особено во смисла на преземање дејствија од трети лица за лична употреба и во некомерцијални цели, правото на трети лица врз основа на т.н. претходна употреба во однос на регистрираниот комунитарен дизајн, итн.

Инаку, имајќи предвид дека Регулативата за комунитарни дизајни го познава и т.н. нерегистриран дизајн, неговиот носител има право да им забрани на трети лица да ги преземаат дејствијата резервирани за носителот на регистриран комунитарен дизајн, само доколку се однесуваат на копирање, односно имитација на нерегистрираниот дизајн. Како што покажува неговиот назив, нерегистрираниот комунитарен дизајн не подлежи на постапка за признавање, што е исклучок во областа на правото на индустриска сопственост. Што се однесува на условите на негова заштита, во принцип важат истите услови применливи за регистрираниот комунитарен дизајн, со тоа што овие услови не подлежат на испитување од аспект на нивната исполнетост. Истиот може да биде поништен од страна на надлежен суд по повод поднесено барање или по противтужба во спор за негова повреда. Конечно, рокот на заштита на нерегистрираниот комунитарен дизајн изнесува 3 години од денот кога дизајнот што бил направен достапен на јавноста во рамките на Унијата. Како што се гледа, станува збор за куса и ограничена заштита што се применува на надворешни изгледи што често се менуваат, особено во модната индустрија.

### **7.2. Директива за дизајни**

Директивата за дизајни претходи на Регулативата за комунитарни дизајни и е донесена со цел да се хармонизираат националните правни поредоци на државите-членки на ЕУ во поглед на заштитата на дизајните со посебен вид право на индустриска сопственост. Истата, како и Регулативата за комунитарни дизајни, е резултат на зелената книга за правната заштита на индустрискиот дизајн од 1991 година.<sup>94</sup> Со Директивата за дизајни им се наложува на државите-членки да ја уредат заштитата на (регистрали) дизајни за дизајните што се нови, имаат индивидуален карактер, не се детерминирани исклучиво од техничките функции на производот и не се спротивни на јавниот поредок или на моралот.

<sup>94</sup> Commission of the European Communities, Green paper on the legal protection of industrial design: working document of the services of the Commission, III/F/5131/91-EN (June 1991).

Содржани се и одредби за причините поради коишто може да се одбие регистрацијата на дизајнот или истиот да се поништи, за обемот на правата на носителот, за нивните ограничувања и за рокот на заштита. Директивата, исто така, содржи правила за исцрпување на правото.

### **VIII. Топографија на интегрално коло**

Со Директивата за топографии им се налага на државите-членки да воведат заштита на топографиите на полупроводничките производи и на нивните носители да им доделат исклучиви права, доколку истите се резултат на инвентивниот труд на нивниот конструктор и доколку не се општопознати во индустријата на полупроводници. Со ова се уредува едно релативно ново право на индустриска сопственост, особено поради дилемите дали топографиите можат да уживаат авторскоправна заштита, патентна заштита или пак заштита како корисен модел или како дизајн. Притоа, Директивата за топографии му претходи на системот воспоставен во ВД чиешто материјалноправни одредби, иако самиот не е во сила, се обврзни за државите-членки на СТО во смисла на чл. 35 TRIPS Спогодба и со истата делумно проширени. Објект на заштита е т.н. топографија, поимана како низа (серија) од поврзани слики, без оглед како се фиксирани или кодирани, што претставуваат тродимензионална шема од слоевите од коишто е составен полупроводничкиот производ и во којашто низа секоја слика ја прикажува шемата, односно дел од шемата на површината на полупроводничкиот производ во било која фаза на негова изработка. Вака дефинирана, топографијата претставува нематеријално добро што се применува на полупроводнички производ или, во поширока смисла, на т.н. интегрално коло или чип, и е различна од нив. Директивата за топографии, инаку, им остава на државите-членки да одлучат дали ќе ги штитат топографиите по пат на регистрација или не, па и овде имаме исклучок како и кај нерегистрираниот дизајн. Право на заштита на топографијата има нејзиниот конструктор, а доколку топографијата е создадена врз основа на договор за вработување или договор за дело државите-членки се овластени да предвидат дека право на заштита може да има работодавачот односно нарачателот, ако поинаку не е договорено. Се уредуваат, исто така, правила за правата на носителот на топографијата, границите на заштитата, рокот на заштита (10 години со различен почеток на рокот зависно од тоа дали топографијата се регистрира или не), како и правото на носителот да ги означува интегралните кола со големата буква „Г“.

### **IX. Трговска марка**

#### **9.1. ЕУ трговска марка**

ЕУ трговската марка е посебен вид унитарно право на индустриска сопственост уредено со Регулативата за ЕУ трговска марка којашто пак претставува кодификација на нејзината претходничка која што беше реформирана кон крајот на 2015 година, а во рамките на т.н. пакет за трговска марка којшто резултираше и со донесувањето на Директивата за трговски марки 2015. Како и комунитарниот дизајн, ЕУ трговската марка има единствено и еднакво дејство во целата Унија и не може да биде регистрирана, пренесена, откажана, отповикана, поништена или забранета во однос на нејзиното користење освен во поглед на целата Унија. И овдека, единствениот систем на правна заштита на ниво на Унијата е паралелен со националните облици на заштита на трговска марка. Како вид право на индустриска сопственост на ниво на Унијата што подлежи на регистрација, постапката за признавање на ЕУ трговската марка се спроведува централизирано, пред ЕУЗИС. Притоа, во однос на постапката се применуваат не само одредбите на Регулативата за ЕУ трговска марка, туку и одредбите на правилата за нејзиното спроведување донесени од страна на Комисијата. Инаку, ЕУ трговската марка, претходно именувана како комунитарна трговска марка, е едно од првите унитарни права на индустриска сопственост на ниво на Унијата и, согласно пазарните функции на трговската марка, го претставува веројатно најразвиениот систем на правна заштита на објектите на правата на индустриска сопственост во ЕУ.

Објект на заштита на ЕУ трговската марка е определен знак, често именуван и како трговски знак, што може да се состои од зборови, вклучувајќи и лични имиња, цртежи, букви, бројки, бои, облици на стоки или пакување на стоки, како и звуци. Притоа, ваквиот знак треба да биде погоден да служи за разликување на стоките или услугите на еден потфат од оние на другите потфати, како и да може да биде прикажан во Регистарот на ЕУ трговски марки на начин што им овозможува на надлежните власти и на јавноста да го утврдат точниот и јасен предмет на заштитата доделена на носителот на ЕУ трговската марка. Општите услови за заштита на знакот со трговска марка, значи, се неговата дистинктивност и погодноста за прикажување. Притоа, во однос на вториот општ услов, Регулативата за ЕУ трговска марка се разликува од нејзините претходнички во смисла дека истите го предвидуваат условот на графичко прикажување, па во практиката често се појавуваат проблеми во однос на можноста од регистрација на определени знаци, како што се звучните, како трговска марка. Во секој случај, објект на заштита е самиот знак, како нематеријално добро, а не стоките или услугите на коишто знакот е применет или при чие давање е користен. Неисполнувањата на наведените два општи услови вообичаено се именуваат како апсолутни пречки за регистрација, со тоа што Регулативата за ЕУ трговска марка предвидува листа на апсолутни пречки, па како непогодни за регистрација како ЕУ трговска марка се сметаат и знаците или податоците што ги означуваат видот, квалитетот, квантитетот, намената, вредноста, географското потекло или времето на производство на стоките или давањето на услугите, како и други обележја на стоките или услугите (т.н. дескриптивни знаци), знаците или податоците што станале вообичаени во секојдневниот говор или во добра верба и воспоставената трговска практика (т.н. генерички знаци), знаците спротивни на јавниот поредок или на прифатените морални начела, итн. Дополнително, Регулативата за ЕУ трговска марка уредува и т.н. релативни пречки за регистрација, коишто во принцип се однесуваат на конфликтите со претходно пријавени или признаени ЕУ трговски марки, национални трговски марки или меѓународни (согласно МС и МП) трговски марки, како и со т.н. добро познати трговски марки во смисла на чл. 6bis ПК.

Субјект на заштита на ЕУ трговската марка е секое физичко или правно лице, вклучувајќи ги и јавните органи и тела. Пријавата за признавање на ЕУ трговската марка се поднесува до ЕУЗИС, при што ЕУЗИС по службена должност испитува дали постојат апсолутни пречки за регистрација. Во случај на нивно постоење, ЕУЗИС ја одбива пријавата за признавање на ЕУ трговска марка. Доколку не постојат апсолутни пречки за регистрација, ЕУЗИС ја објавува пријавата во Гласникот на ЕУ трговски марки и трети лица, во принцип носители на претходни трговски марки, како и на претходни ознаки на потеклото или географски ознаки, можат да поднесат приговор со којшто тврдат дека постојат релативни пречки за регистрација. Со други зборови, ЕУЗИС не ги испитува релативните пречки по службена должност. Повод вложениот приговор, ЕУЗИС може истиот да го уважи и да ја одбие пријавата за ЕУ трговска марка или пак истиот да го одбие и да ја признае ЕУ трговската марка. Признаената ЕУ трговска марка може да биде поништена повод барање поднесено пред ЕУЗИС, од страна на ЕУЗИС, како и од страна на надлежен суд по противтужба во спор за повреда на ЕУ трговска марка, поради постоење на апсолутни или на релативни пречки (вклучувајќи ги конфликтите со други претходни лични права или права на интелектуална сопственост) за регистрација, додека одлуката за поништување има ретроактивно дејство (*ex tunc*). Исто така, ЕУ трговската марка може да биде отповикана поради нејзино некористење, во смисла на чл. 58 Регулатива за ЕУ трговска марка. Конечно, е дозволена и жалба против одлуките на ЕУЗИС пред соодветните Жалбени совети на ЕУЗИС, а во определени ситуации и пред Високиот совет, против чии пак одлуки соодветната странка има право на правен лек пред Општиот суд, односно право на жалба пред Судот на правдата на ЕУ повод одлука на Општиот суд.

Рокот на заштита на ЕУ трговската марка изнесува 10 години од денот на поднесување на пријавата, со тоа што овој рок може да биде обновуван за дополнителни периоди од

по 10 години, без ограничување во поглед на бројот на обновувањата. На носителот на ЕУ трговската марка му се признаваат исклучиви овластувања (права) што подразбираат спречување на трети лица да преземаат дејствија во однос на знакот што е заштитен со ЕУ трговска марка, а што се однесуваат на истакнување знак на стоките и на нивните пакувања, нудење производи или нивно ставање во промет или складирање за тие цели под овој знак или нудење или давање услуги под овој знак, увоз или извоз на стоки под овој знак, употреба на знакот како трговско име или фирма или нивен дел, употреба на овој знак на деловни документи и при рекламирање, како и употреба на овој знак при споредбено рекламирање. Ова за знаци исти со знакот заштитен со ЕУ трговска марка за исти стоки или услуги, за исти или слични знаци со знакот заштитен со ЕУ трговска марка за исти или слични стоки или услуги, ако постои опасност од забуна кај јавноста и, конечно, за исти или слични знаци со знакот заштитен со ЕУ трговска марка независно дали станува збор за исти или слични стоки или услуги или пак не, ако користењето на знакот е неоправдано и доведува до нечесна предност во однос на, или пак е на штета на, дистинктивниот карактер или угледот на ЕУ трговската марка. Во последниов случај станува збор за посебна заштита на т.н. прочуени трговски марки, различна од онаа на добро познатите трговски марки (Onishi, 2015), како што резонирал и Судот на правдата на ЕУ во *General Motors Corporation v Yplon SA*, случај C-375/97, [1999] ECLI:EU:C:1999:408. Ваквите исклучиви овластувања, во секој случај, подлежат на определени ограничувања, особено во смисла на преземање дејствија од трети лица во поглед на нивните лични имиња или адреси, т.н. трпење на употреба од страна на трети лица, итн. Значајно, исто така, е да се спомене и дека со Регулативата за ЕУ трговска марка за прв пат се уредува и ЕУ сертификатната марка, покрај претходно познатата ЕУ колективна марка, обете како права на ниво на Унијата (Belson, 2017).

## **9.2. Директива за трговски марки**

Како што е споменато, во моментот важи Директивата за трговски марки 2008 а тече процесот на хармонизација на законодавствата на државите-членки на ЕУ со одредбите на Директивата за трговски марки 2015. Во однос на нејзината претходничка, Директивата за трговски марки 2015 предвидува значајно понапредни и поразработени обврски за хармонизација на националните законодавства, имајќи ги предвид и новините воведени во системот на ЕУ трговската марка со Регулативата за ЕУ трговска марка, а како дел од т.н. пакет за трговска марка. Со Директивата за трговски марки 2015, како што беше случај и со нејзините претходнички, се предвидуваат правила применливи на индивидуалните, колективните и сертификатните трговски марки во однос на објектот на заштита, условите за заштита, односно апсолутните и релативните пречки за регистрација, основите за поништување и за отповикување на регистрацијата и исклучивите овластувања на носителот, односно нивните ограничувања. Со Директивата за трговски марки 2015 се проширени правилата применливи на колективните и сертификатните трговски марки, уредени се процедурални правила за постапките за регистрација, по приговор, за отповикување и за поништување, како и правила за рокот на заштита. Исто така, се направени измени и дополнувања на претходните правила, особено во поглед на погодноста за прикажување на знакот, преку отстранување на барањето за графичко прикажување, во поглед на апсолутните и релативните пречки за регистрација и основите за поништување, како оние во поглед на прочуените трговски марки итн.

## **X. Правна заштита на географските називи**

### **10.1. Облици на правна заштита за вина**

Историски гледано, зачеатоците на правната заштита на географските називи можат да се идентификуваат за производите од винова лоза, иако раните прописи во принцип зборуваат за потребата на означување а не за доделувањето на права на индустриска сопственост во поглед на географските називи на овие производи. Облиците на правна заштита на географските називи на вина, како права на индустриска сопственост, се уредени

со Регулативата за заедничка организација на пазарите иако истата, како што покажува и нејзиниот назив, не се однесува само на секторот на производите од винова лоза. Притоа, Комисијата има донесено и правила за спроведувањето на Регулативата за заедничка организација на пазарите. Како облици на правна заштита на географските називи на производите од винова лоза се предвидуваат ознаките на потекло и географските ознаки, при што како производи од винова лоза на коишто истите се применуваат се предвидени виното, ликерското вино, пенливото вино, квалитетното пенливо вино, квалитетното ароматично пенливо вино, полупенливото вино, газираното полупенливо вино, делумно ферментираната шира, виното од просушено грозје и виното од презреано грозје.

Објект на заштита на ознаката на потекло е името на регион, на одредено место или, во исклучителни и оправдани случаи, на земја што се користи за опис на производите од винова лоза, при што квалитетот и карактеристиките на производот во суштина или исклучиво се должат на посебната географска средина, односно нејзините природни и човечки фактори, грозјето од коешто се произведува производот потекнува исклучиво од ова географско подрачје, производството на производот се одвива на ова географско подрачје и производот е добиен од сортите на винова лоза што припаѓаат на видот *Vitis vinifera*. Објект на заштита на географската ознака, пак, е ознаката што се однесува на регион, на одредено место или, во исклучителни и оправдани случаи, на земја што се користи за опис на производите од винова лоза, при што производот поседува квалитет, углед или други карактеристики што се должат на неговото географско потекло, најмалку 85% од грозјето што се користи за производство на производот потекнува исклучиво од оваа географско подрачје, производството на производот се одвива на ова географско подрачје и производот е добиен од сортите на винова лоза што припаѓаат на видот *Vitis vinifera* или од вкрстување помеѓу видот *Vitis vinifera* и други видови од родот *Vitis*. Исто така, Регулативата за заедничка организација на пазарите ја познава заштита и на т.н. традиционални изрази, во смисла на оние што традиционално се користат во државите-членки за производите од винова лоза, а за означување дека производот има заштитена ознака на потеклото или заштитена географска ознака според правото на Унијата или националното право или пак за означување на производството, методот на стареење, квалитетот, бојата, видот, местото или посебен настан поврзан со историјата на производот со заштитена ознака на потеклото или заштитена географска ознака.

### **10.2. Облици на правна заштита за жестоки пијалаци**

Во секторот на жестоки пијалаци се применуваат правилата на Регулативата за жестоки пијалаци, како и правилата на Комисијата за нејзино спроведување. Како облик на заштита на географските називи на жестоки пијалаци се предвидуваат географските ознаки чијшто објект на заштита е ознаката што означува дека жестокиот пијалак потекнува од територијата на земја, од регион или од локалитет од таа територија каде што определениот квалитет, углед или други карактеристики на тој жесток пијалак во суштина можат да се припишат на неговото географско потекло. Притоа, географските ознаки се однесуваат на определени категории жестоки пијалаци предвидени во прилог II кон Регулативата за жестоки пијалаци, како што се вотка, цин, рум, виски, самбука итн. Листата на заштитените географски ознаки е содржана во прилог III кон Регулативата за жестоки пијалаци, со тоа што истата ја остава можноста од заштита на други географски ознаки за жестоки пијалаци и нивно вклучување во наведената листа.

### **10.3. Облици на правна заштита за ароматизирани вина**

Согласно Регулативата за ароматизирани вина, како облик на заштита на географските називи на ароматизираните вина се предвидуваат географските ознаки чијшто објект на заштита е ознаката што означува дека ароматизираниот производ од вино потекнува од регион, од одредено место или од земја каде што определениот квалитет, углед или други карактеристики на тој производ во суштина можат да се припишат на неговото географско потекло. Притоа, се покриваат ароматизираните вина, ароматизираните пијалаци на база на

вино и ароматизираните коктели на база на вино, како што се вермутот, сангријата, пелинот итн.

#### **10.4. Облици на правна заштита за земјоделски и прехранбени производи**

Конечно, во рамките на Унијата постои развиен систем на заштита на географските називи на земјоделски и прехранбени производи, базиран на Регулативата за шеми на квалитет и на правилата на Комисијата за нејзино спроведување. Актуелниот систем е резултат на дискусиите отворени со зелената книга за квалитетот на земјоделските производи од 2008 година.<sup>95</sup> Инаку, со Регулативата за шеми на квалитет се покриени облиците на правна заштита на географските називи за земјоделски и прехранбени производи, односно за земјоделските производи за исхрана на човекот за коишто, согласно прилог I кон ДФЕУ, Унијата спроведува заедничка земјоделска политика (месото, кафето, млечните производи итн.), како и за другите земјоделски и прехранбени производи од прилог I кон Регулативата за шеми на квалитет (пивото, солта, памукот итн.). Опфатот на Регулативата за шеми на квалитет, оттаму, е поширок од опфатот на другите легислативни инструменти со коишто се покриваат облиците на правна заштита на географските називи, со тоа што е евидентно дека на ниво на Унијата не постои општ режим на правна заштита на географските називи за останатите производи, како што се природните производи, занаетчиските производи, производите на домашна ракотворба, итн. Сепак, во 2014 година се отворени консултации за зелена книга за можното проширување на заштитата на географските ознаки и за неземјоделските производи.

Што се однесува до облиците на правна заштита на географските називи за земјоделските и прехранбените производи, со Регулативата за шеми на квалитет се предвидуваат три т.н. шеми на квалитет што се однесуваат на облиците на заштита на географските називи, односно на имињата. Станува збор за ознаките на потеклото, за географските ознаки и за гарантираните традиционални специјалитети. Нивен објект на заштита се географските називи, односно имињата, како нематеријални добра. Со ознака на потекло се штити името со коешто се означува производот што потекнува од одредено место, од регион или, во исклучителни случаи, од земја чијшто квалитет или карактеристики во суштина или исклучиво можат да се припишат на посебната географска средина, односно нејзините природни и човечки фактори и сите фази на неговото производство се одвиваат на одреденото географско подрачје. Понатаму, со географска ознака се штити името со коешто се означува производот што потекнува од одредено место, од регион или од земја, чијшто квалитет, углед или други карактеристики во суштина можат да се припишат на неговото географско потекло и најмалку една од фазите на неговото производство се одвива на одреденото географско подрачје. Конечно, со гарантиран традиционален специјалитет се штити името што традиционално се користело за означување на специфичен производ или името што ги опишува традиционалните обележја или посебни својства на производот, а кога специфичниот земјоделски и прехранбен производ е резултат на начинот на производство, преработка или составување што одговара на традиционалната практика за тој производ или пак е произведен од суровини или состојки што традиционално се користат.

## **XI. Спорни права на интелектуална сопственост во правото на ЕУ**

### **11.1. Домен име**

Генерално земено, домен името се однесува на Интернет адресата. Историски, уредувањето на проблематиката е, во принцип, метаправно и истото се врши од страна на автономни тела при што самото доделување на домен името се врши според начелото „прв дојден – прв услужен“. Поради ова, не може да се тврди дека домен името претставува исклучиво право на интелектуална или индустриска сопственост, иако постојат сличности со некои вакви права, а особено со трговските марки. Во принцип, домен името се штити

<sup>95</sup> Commission of the European Communities, Green paper on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality scheme, COM(2008) 641 final (15 October 2008).

со правилата на правото против нелојална конкуренција, а во случаите кога подразбира или се однесува на знак заштитен со трговска марка и со правилата за нивна заштита. Сепак, на ниво на ЕУ се донесени определени правила за оваа област. Станува збор за:

- Регулацијата (ЕЗ) бр. 733/2002 на Европскиот парламент и на Советот од 22 април 2002 година за воведување на врвниот .eu домен,<sup>96</sup> изменета во 2008 година.<sup>97</sup>

Притоа, со Регулацијата за врвен .eu домен се уредени правила за овластувањето на регистар за организација, водење и управување на врвниот .eu домен. Станува збор за Европскиот регистар на Интернет домени (EURid), како засебна непрофитна организација надвор од органите на ЕУ, со седиште во Диегем, Кралство Белгија. Инаку, Регулацијата за врвен .eu домен е спроведена врз основа на посебни правила донесени од страна на Комисијата. EURid всушност ја управува регистрацијата на домен имиња во рамките на врвниот .eu домен вршена од страна на околу 700 регистратори низ светот, со тоа што определени домен имиња се резервирани за државите-членки, за Унијата, за државите во рамките на Европската економска област, за државите кои се кандидати за членство, како и за EURid. Донесени се, исто така, посебни правила за алтернативно решавање на спорови, при што истите можат да се решаваат пред Чешкиот арбитражен суд и пред Центарот за арбитража и медијација на СОИС.

### **11.2. Деловна тајна**

Регулацијата на деловните тајни е спорна од аспект на правото на интелектуална, односно индустриска сопственост затоа што предмет на заштита е, во принцип, определен збир информации значаен за деловното работење на, во принцип, пазарните субјекти. Сепак, материјата на деловната тајна традиционално се разгледува во рамките на правото на интелектуална сопственост, иако не станува збор за исклучиво право туку за фактички однос или пак за заштита на правни интереси. Така, со чл. 39 TRIPS Спогодба се предвидуваат посебни правила што се однесуваат на заштитата на неоткриените информации, а кога ова е спротивно на добрите деловни обичаи. Оттаму, истите се штитат со правилата на правото против нелојална конкуренција. Покрај терминологијата на неоткриени информации и трговска и деловна тајна, се користи и терминологијата на знаење и искуство (*know-how*), но сиве овие термини воглавном се сметаат како синоними. На ниво на Унијата, правната заштита на деловните тајни во принцип се покрива со правилата на конкурентското право, особено оние што се однесуваат на рестриктивните спогодби, за во последно време да се преземат нови легислативни чекори. Станува збор за:

- Директивата (ЕУ) 2016/943 на Европскиот парламент и на Советот од 8 јуни 2016 година за заштитата на неоткриеното знаење и искуство и деловните информации (деловни тајни) од незаконито прибавување, користење и откривање,<sup>98</sup> со којашто државите-членки треба да се усогласат до 09.06.2018 година.

Со Директивата за деловни тајни се уредуваат правила со коишто државите-членки треба да се усогласат, а се однесуваат на незаконитото прибавување, користење и откривање на деловните тајни. Како деловна тајна, притоа, се поимаат информациите што се тајни во смисла дека, во својата вкупност или точната структура или состав на своите составни делови, се генерално познати или лесно достапни на лица од круговите кои што вообичаено се во контакт со соодветниот вид информации, имаат комерцијална вредност затоа што се тајни и биле подложени на разумни чекори преземени од страна на лицето кое

---

<sup>96</sup> Regulation (EC) No 733/2002 of the European Parliament and of the Council of 22 April 2002 on the implementation of the .eu Top Level Domain (Text with EEA relevance), 2002 O.J. L 113/1 [понатаму Регулација за врвен .eu домен].

<sup>97</sup> Regulation (EC) No 1137/2008 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008 adapting a number of instruments subject to the procedure laid down in Article 251 of the Treaty to Council Decision 1999/468/EC, with regard to the regulatory procedure with scrutiny, 2008 O.J. L 311/1.

<sup>98</sup> Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure (Text with EEA relevance), 2016 O.J. L 157/1 [понатаму Директива за деловни тајни].

има законска контрола над нив, според околностите на случајот, за зачувување на нивната тајност. Покрај начините на законско прибавување на деловните тајни, со Директивата за деловни тајни се уредуваат и посебни правни средства за заштита на деловните тајни, во смисла на привремени мерки, судски забрани и надомест на претрпената штета.

### **11.3. Право против нелојална конкуренција**

Традиционално, во смисла чл. 10*bis* ПК и чл. 2(8) СОИС Конвенција, во системот на правото на интелектуална сопственост се сместува и заштитата од нелојална конкуренција. Ова претежно од причина што правата на интелектуална сопственост се штитат, помеѓу другото, и со правилата на правото против нелојална конкуренција, имајќи предвид дека истите можат да бидат повредени или загрозувани и со дејствија спротивни на добрите деловни обичаи коишто, од своја страна, се санкционираат и со правните лекови на правото против нелојална конкуренција (Дабовиќ-Анастасовска, & Пепељугоски, 2008). Сепак, ваквата улога на правото против нелојалната конкуренција, иако е сè уште релевантна, губи од значење затоа што системот на правото на интелектуална сопственост подразбира постоење и на ефикасни мерки, правни средства и постапки за заштита на правата на интелектуална сопственост од повреда или загрозување што се типични и својствени за овој систем. Дополнително, правилата на правото против нелојална конкуренција се релевантни и за други правни области, а не само за правото на интелектуална сопственост, како трговското право, облигационото право, итн. Што се однесува до правото против нелојална конкуренција во рамките на ЕУ, во ДФЕУ можат да се лоцираат одредби каде што посредно се покрива и оваа проблематика (de Vrey, 2006), иако најсоодветни во овој поглед би биле одредбите што се однесуваат на заштитата на конкуренцијата и на заштитата на потрошувачите (Glöckner, 2007). Што се однесува до секундарните извори, правилата на правото против нелојалната конкуренција се претежно содржани во правилата што се однесуваат на заштитата на потрошувачите (Henning-Bodewig, 2007).

## **XII. Спроведување на правата на интелектуална сопственост во ЕУ**

### **12.1. Директива за спроведување**

Со Директивата за спроведување се уредуваат мерките, постапките и правните средства во поглед на спроведувањето на заштита на правата на интелектуална сопственост. Притоа, Директивата за спроведување се надградува на системот претходно поставен со TRIPS Спогодбата со која што за прв пат се поставуваат детални меѓународни правила за оваа проблема. Имено, сè до TRIPS Спогодбата, меѓународните извори на правото на интелектуална сопственост се повеќе фокусирани на материјалноправните правила, односно на постапката за меѓународна регистрација, додека материјата на спроведување на заштитата е уредена штуро и начелно. TRIPS Спогодбата, од своја страна, уредува поразработен систем за прашањата на спроведувањето (чл. 41-61), како од аспект на стандарди така и од аспект на правила (Дабовиќ-Анастасовска, & Гавриловиќ, 2011a). Што се однесува до правото на интелектуална сопственост на ЕУ, дискусиите за проблематиката на спроведувањето датираат од зачетоците на правната регулатива за правата на интелектуална сопственост, повторно актуализирани со зелената книга „Борба против фалсификувањето и пиратството на единствениот пазар“ од 1998 година.<sup>99</sup> Како што се гледа од претходното излагање, изворите на правото на интелектуална сопственост на ЕУ, сè до донесувањето на Директивата за спроведување, се фокусирани на материјалноправните правила иако некои извори, како што е Директивата за информатичко општество, содржат правила и за спроведувањето. Во секој случај, проблематиката на спроведувањето останува актуелна и по донесувањето на Директивата за спроведување, па со Зелена книга 2008 се отвора прашањето за склучувањето меѓународни трговски спогодби за спроведувањето, како што беше случајот со АСТА.

<sup>99</sup> Commission of the European Communities, Combating Counterfeiting and Piracy in the Single Market: Green paper presented by the Commission, COM(98) 569 final (15 October 1998).



Целта на Директивата за спроведување е изградба на ефикасен систем на заштита на правата од интелектуална сопственост воопшто, тргнувајќи од претпоставката дека без постоењето ефективни средства за спроведување на правата на интелектуална сопственост се обесхрабруваат пронаоѓаштвото и креативноста, а инвестициите се намалуваат. Директивата за спроведување, инаку, се однесува на сите права на интелектуална сопственост, односно и на авторското право и сродните права и на правата од индустриска сопственост.<sup>100</sup> Согласно Директивата за спроведување, државите-членки се обврзани да предвидат мерки, постапки и правни лекови потребни со цел да се гарантира спроведување на правата на интелектуална сопственост. Притоа, овие мерки, постапки и правни лекови треба да бидат праведни и непристрасни, како и да не бидат непотребно сложени или скапи, или да содржат неразумни временски ограничувања или неоправдани одлагања. Се уредуваат, понатаму, правила што се однесуваат на субјектите овластени да бараат спроведување на мерките, постапките и правните лекови, како и правила што се однесуваат на обезбедувањето докази, на привремените мерки, како и на репараторните мерки (Дабовиќ-Анастасовска, & Гавриловиќ, 2011b).

Битно е да се спомене дека правилата на Директивата за спроведување се однесуваат на административните и на граѓанските постапки, иако првичниот предлог на Директивата за спроведување содржеше правила и за кривичните мерки (Mully, 2012). Проблематиката на кривичните мерки и санкции, инаку, е континуирано во фокусот на интерес на органите на Унијата. Така, уште во 2005 година е изработена предлог Директивата на Европскиот парламент и на Советот за кривичните мерки насочени кон осигурувањето на спроведувањето на правата на интелектуална сопственост,<sup>101</sup> но истиот е повлечен во 2010 година (Gibson, 2012). Дискусиите за проблематиката сепак остануваат, иако и понатаму останува отворено прашањето за надлежноста на Унијата на овој терен.

### **12.2. Регулатива за царинско спроведување**

Со Регулативата за царинско спроведување, како што беше случај и со нејзините претходнички, се разработува системот на гранични мерки за спроведување на заштитата на правата на интелектуална сопственост. Притоа, како што е случај и со Директивата за спроведување, Регулативата за царинско спроведување се однесува на сите права на интелектуална сопственост, односно и на авторското право и сродните права и на правата од индустриска сопственост, без оглед дали станува збор за национални права или за права на ниво на Унијата. Со Регулативата за царинско спроведување се уредуваат правила за постапувањето на царинските органи со стоките за коишто постои сомневање дека ги повредуваат правата на интелектуална сопственост. Покриени се стоките што се пријавени за пуштање во слободен промет, извоз или повторен извоз, стоките што влегуваат на или го напуштаат царинското подрачје на Унијата и стоките ставени во одложена постапка или во слободна зона или слободно складиште, но не и стоките во транзит, имајќи го предвид резонот на Судот на правдата на ЕУ во *Koninklijke Philips Electronics NV v Lucheng Meijing Industrial Company Ltd and Others* и *Nokia Corporation v Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs*, споени случаи C-446/09 и C-495/09, [2011] ECLI:EU:C:2011:796. Царинските органи се должни да преземаат соодветни царински мерки на барање на носителот на соодветното право на интелектуална сопственост или пак по службена должност. Во однос на царинските мерки, со Регулативата за царинско спроведување се уредуваат правила за одложувањето на пуштање во промет на стоките или за нивното задржување како и, евентуално, за нивното уништување.

### **12.3. Надлежност и признавање и извршување на судски одлуки**

Во однос на надлежноста на судовите во споровите поврзани со правата на

<sup>100</sup> Statement by the Commission concerning Article 2 of Directive 2004/48/EC of the European Parliament and of the Council on the enforcement of intellectual property rights, 2005 O.J. L 94/37.

<sup>101</sup> Commission of the European Communities, Proposal for a European Parliament and Council Directive on criminal measures aimed at ensuring the enforcement of intellectual property rights, COM(2005) 276 final (12 July 2005).

интелектуална сопственост, односно на материјата за признавање на судските одлуки донесени во постапките во коишто се решаваат овие спорови, генерално важат правилата на Регулацијата (ЕУ) бр. 1215/2012 на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2012 година за надлежноста и за признавањето и извршувањето на судски одлуки во граѓански и трговски работи,<sup>102</sup> изменета во 2014 година.<sup>103</sup> Дополнително, се применуваат правилата на соодветните легислативни инструменти со коишто се воспоставуваат одделните права на индустриска сопственост на Унијата. Правилата на Брисел *Ibis* Регулацијата, исто така, се применуваат и на споровите поврзани со националните права на интелектуална сопственост, а кога станува збор за спор поврзан со повеќе држави-членки на ЕУ (т.н. прекугранични спорови).

Што се однесува до надлежноста, општо надлежен е судот на државата каде што тужениот има домицил (т.н. *forum domicilii*). Станува збор за т.н. општа надлежност, со тоа што тужителот ја има опцијата да тужи и пред судот со т.н. посебна надлежност. За споровите поврзани со правата на интелектуална сопственост се, притоа, релевантни повеќе посебни надлежности. Таква е посебната надлежност на судот на државата каде што настанала повредата на правото на интелектуална сопственост (т.н. *forum delicti commissi*). Ова, се разбира, во однос на вондоговорните барања, додека во однос на договорните барање постои посебна надлежност на судот на државата каде што треба да се исполни договорната обврска (т.н. *forum solutionis*). Дозволено е, притоа, надлежноста во овие спорови да биде и договорена (т.н. *forum prorogatum*). Општата и посебните надлежности, согласно Брисел *Ibis* Регулацијата, имаат примена само ако нејзините правила не укажуваат на исклучива надлежност на судот на определена држава. Таков е случајот со споровите во врска со регистрацијата или полноважноста на патенти, трговски марки, дизајни или други слични права што подлежат на депонирање или регистрација, независно од тоа дали прашањето е покренато по основ на тужба или приговор. Како што се гледа, овие спорови се однесуваат на правата на индустриска сопственост што подлежат на регистрација, при што постои исклучива надлежност на судот на државата во која што било пријавено или извршено депонирањето или регистрирањето, односно во којашто истото се смета за извршено под условите предвидени во инструментите на Унијата или во меѓународни конвенции (т.н. *forum protectionis*). Во однос на признавањето и извршувањето на судските одлуки, Брисел *Ibis* Регулацијата се базира на начелото на т.н. слобода на движење на судски одлуки, па со определени исклучоци, истите се признаени и извршени и во другите држави-членки на ЕУ.

Како што е споменато, легислативните инструменти со коишто се воспоставуваат права на индустриска сопственост на ниво на Унијата познаваат извесни специфичности во поглед на постапката за заштита на соодветните права. Така, во однос на комунитарното право на растителна сорта, во Регулација за растителни сорти постојат, помеѓу другото, посебни правила во поглед на надлежноста за повредата и овластувањето да се биде носител на комунитарно право на растителна сорта. Во однос на комунитарниот дизајн и на ЕУ трговската марка е битно да се забележи дека, врз основа на Регулацијата за комунитарни дизајни и на Регулацијата за ЕУ трговска марка, државите-членки се обврзани да определат т.н. судови за комунитарен дизајн и т.н. судови за ЕУ трговска марка. Притоа, не станува збор за обврска за воспоставување на посебен судски систем, туку за обврска за определување на првостепени и второстепени национални судови коишто ќе бидат исклучиво надлежни за постапување во споровите за повреда или полноважност на комунитарните дизајни и ЕУ трговските марки, соодветно.

<sup>102</sup> Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, 2012 O.J. L 351/1 [понајаму Брисел *Ibis*Регулација].

<sup>103</sup> Regulation (EU) No 542/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 amending Regulation (EU) No 1215/2012 as regards the rules to be applied with respect to the Unified Patent Court and the Benelux Court of Justice, 2014 O.J. L 163/1.

Ваков паралелен судски систем, во однос на споровите поврзани со европскиот патент и со унитарниот патент, е воспоставен со СУПС (McDonagh, 2016). Притоа, не е користена опцијата од чл. 257 ДФЕУ за формирање специјализирано одделение при Општиот суд, ниту пак можноста од доделување на надлежностите поврзани со споровите за унитарниот патент на Судот на правдата на ЕУ во смисла на чл. 262 ДФЕУ (Pardi, 2015). Врз основа на СУПС е воспоставен специјализиран патентен суд, односно Единствен патентен суд (ЕПС). Притоа, ЕПС има исклучива надлежност во судски постапки коишто се однесуваат на европските и унитарните патенти. ЕПС е составен од Првостепен суд, од Жалбен суд и од Регистар. Првостепениот е составен од централен оддел (со седиште во Париз и две истурени одделенија во Лондон и во Минхен), како и од локални и регионални оддели во државите-членки на СУПС. Седиштето на Жалбениот суд е во Луксембург. Како што е споменато, судбината на ЕПС е сè уште неизвесна. Инаку, за операционализација на одредбите на СУПС, во 2014 година е изменета Брисел Ibis Регулацијата. Во актуелниот систем, а во поглед на европскиот патент, важат правилата на Протоколот за надлежност и за признавањето на одлуките во поглед на правото на доделување на европски патент кон ЕПК. Ова, секако, во поглед на споровите за овластувањето да се биде носител на европски патент, а не во поглед на неговата повреда.

#### **12.4. Применливо право**

Што се однесува до применливото право во споровите поврзани со правата на интелектуална сопственост, договорните барања се под режимот на Регулацијата (ЕЗ) бр. 593/2008 на Европскиот парламент и на Советот од 17 јуни 2008 година за правото применливо на договорните обврски (Рим I).<sup>104</sup> Притоа, Рим I Регулацијата не предвидува посебни точки за врзување за правата на интелектуална сопственост, така што се применува правото на државата каде што договорната страна која е носител на карактеристичната обврска од договорот има свое вообичаено престојувалиште. Ова, секако, доколку договорните страни не се спогодиле за применливото право. Во поглед на вондоговорните барања, пак, важат правилата на Регулацијата (ЕЗ) бр. 864/2007 на Европскиот парламент и на Советот од 11 јули 2007 година за правото применливо на вондоговорните обврски (Рим II),<sup>105</sup> со тоа што се прави разлика помеѓу националните права на интелектуална сопственост и правата на интелектуална сопственост на ниво на Унијата. Во поглед на првите, Рим II Регулацијата ја предвидува примената на правото на државата каде што се барала заштитата (т.н. *lex loci protectionis*), како исклучиво применливо право. Во поглед на правата на интелектуална сопственост на ниво на Унијата, применливи се правилата на легислативниот инструмент што го уредува соодветното право на интелектуална сопственост, што е јасно наведено и во Регулацијата за комунитарни дизајни и Регулацијата за ЕУ трговска марка. За прашањата што не се покриени со соодветниот легислативен инструмент, пак, се применува правото на државата каде што е извршена повредата на правото (т.н. *lex loci delicti commissi*).

### **XIII. Правото на интелектуална сопственост на ЕУ и правото на Република Македонија**

#### **13.1. Обврска за хармонизација**

Република Македонија, сега веќе како држава-кандидат за членство во ЕУ, е носител на обврски за хармонизација со правните правила на ЕУ. Ова имајќи предвид дека со Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји членки<sup>106</sup> е предвидено усогласувањето на домашното законодавство со она на ЕУ, при што се опфатени и прашања што се однесуваат на правата на интелектуална сопственост.

<sup>104</sup> Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I), 2008 O.J. L 177/6 [понатаму Рим I Регулација].

<sup>105</sup> Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II), 2007 O.J. L 199/40 [понатаму Рим II Регулација].

<sup>106</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 28/01 [понатаму ССА].

Со ССА најпрво се предвидува дека асоцијацијата ќе биде целосно постигната во текот на максимум 10 години, додека трае транзицискиот период, поделен во две последователни фази бидејќи одредбите на ССА подлежат на прогресивна имплементација. Што се однесува до усогласувањето на законодавството во областа на правото на интелектуална сопственост, со ССА е предвидено оваа апроксимација да почне од денот на потпишувањето на ССА и да трае 5 години. Битно е да се спомене дека, врз основа на ССА, Република Македонија презеде обврска за обезбедување соодветна и ефективна заштита и спроведување на правата на интелектуална сопственост. Дополнително, Република Македонија се обврза дека ќе ги преземе сите неопходни мерки со цел да гарантира, не подоцна од 5 години по стапувањето во сила на ССА, степен на заштита на правата на интелектуална сопственост сличен на оној што постои во Унијата, вклучувајќи и ефективни средства за остварување на овие права. Начелно, Република Македонија ја презеде обврската да пристапи кон мултилатералните конвенции за правата на интелектуална сопственост наведени во прилогот VII кон ССА.

### **13.2. Степен на хармонизација**

Република Македонија своевремено пристапи кон обврската за усогласување на домашното законодавство со правните правила на ЕУ иако, за волја на вистината, не со целосно почитување на роковите предвидени во ССА. Не смее да се изгуби предвид, притоа, дека самото законодавство на Унијата постојано се менува и надградува. Што се однесува на обврската за пристапување кон соодветните мултилатерални конвенции, истата е извршена. Во поглед на актуелното домашно законодавство, материјата на авторското право и сродните права е покриена со правилата на Законот за авторското право и сродните права.<sup>107</sup> Притоа, ЗАСП е усогласен со повеќето директиви од оваа област (Галев, & Дабовиќ-Анастасовска, 2006), со тоа што можат да се идентификуваат некои помали неусогласености. Во моментот се работи на хармонизацијата со измените на Директивата за рокот на заштита од 2011 година, со Директивата за дела-сираци и со Директивата за колективно управување. Претстои, секако, и усогласувањето со Директивата за имплементација на МД. ЗАСП е усогласен и со Директивата за спроведување, додека за царинското спроведување во поглед на авторското право и сродните права важат одредбите на Законот за царински мерки за спроведување на заштита на правата од интелектуална сопственост,<sup>108</sup> изработен по уледот на Регулативата за царинско спроведување.

Системот на правото на индустриска сопственост е нешто подложен и истиот е покриен со правилата на Законот за индустриската сопственост,<sup>109</sup> Законот за заштита на топографијата на интегралните кола,<sup>110</sup> Законот за селекционерски права,<sup>111</sup> Законот за квалитетот на земјоделските производи<sup>112</sup> и Законот за виното.<sup>113</sup> Со ЗИС се покриени патентите, индустриските дизајни, трговските марки, како и ознаките на потекло и географските ознаки за природни производи, индустриски непрехранбени производи, занаетчиски производи и производи од домашна ракотворба. Во материјата на патентите, ЗИС се базира на правилата на ЕПК, со нужни специфичности, а усогласуван е не само со Директива за биотехнолошки пронајдоци туку и со регулативите за дополнителни сертификати туку и со Регулативата за присилна лиценца. Материјата на индустриските дизајни е усогласена со Директивата за дизајни, додека за материјата на трговските

<sup>107</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 115/10, 140/10, 51/11, 147/13, 154/15 и 27/16 [понатаму ЗАСП].

<sup>108</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 88/15, 154/15, 192/15 и 23/16 [понатаму ЗЦМ].

<sup>109</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 21/09, 24/11, 12/14, 41/14, 152/15 и 53/16 [понатаму ЗИС].

<sup>110</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 05/98, 33/06, 136/11 и 53/16 [понатаму ЗТИК].

<sup>111</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 52/09 [понатаму ЗСП].

<sup>112</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 140/10, 53/11, 55/12, 106/13, 116/15, 149/15, 193/15 и 39/16 [понатаму ЗКЗП].

<sup>113</sup> Службен весник на Република Македонија, бр. 50/10, 53/11, 06/12, 64/12, 23/13, 106/13, 188/13, 149/15, 39/16 и 172/16 [понатаму ЗВ].

марки претстои усогласувањето со Директивата за трговски марки 2015. Состојбата со правната заштита на географските називи е нешто посложена. Следејќи го резонот на ЕУ законодавецот, ЗИС ја покрива материјата на ознаките на потекло и географските ознаки што легислативните инструменти на ЕУ воопшто не ја уредуваат. Ознаките на потеклото, географските ознаки и ознаките за гарантираните традиционални специјалитети се покриени со ЗКЗП, додека во поглед на вината се применуваат правилата на ЗВ. Во поглед на ароматизираните вина и жестоките пијалаци состојбата на законодавството е спорна. Ова и покрај фактот што законодавството на ЕУ од оваа област е покриено со регулативи со коишто Република Македонија, начелно, не мора да се усогласува.

Во поглед на топографиите на интегрални кола, оваа материја е покриена со ЗТИК, како посебен закон, којшто е начелно усогласен со Директивата за топографии. Што се однесува до правото на нова растителна сорта, се применуваат правилата на ЗСП изработени во согласност со UPOV Конвенцијата, имајќи предвид дека во ЕУ оваа област е уредена со регулатива. Во поглед на заштитата од повреда или загрозување, ЗИС е усогласен со Директивата за спроведување (Гавриловиќ, 2010), додека за царинското спроведување на правата на индустриска сопственост важат одредбите на ЗЦМ. Инаку, како што е случај и со авторското право и сродните права, и во областа на правото на индустриска сопственост постојат некои помали неусогласености. Конечно, иако не станува збор за право на индустриска сопственост, претстои и усогласувањето со Директивата за деловни тајни.

Оставајќи ја по страна усогласеноста на законодавството, она што во Република Македонија е континуиран проблем е неговата примена. Имено, самото нормирање на поедини права на интелектуална сопственост не повлекува по автоматизам и нивна ефективна заштита и остварување. Проблемите со коишто Република Македонија се соочува на овој терен можат да се идентификуваат како од аспект на развиеноста на институционалниот капацитет за спроведување, така и од аспект на реалното спроведување на законски воспоставените инструменти за заштита на правата на интелектуална сопственост. Ваквите забелешки не еднаш се ставени до знаење од страна на Комисијата во нејзините годишни извештаи за напредок, па во последните два извештаи (за 2015<sup>114</sup> и за 2016 година)<sup>115</sup> Република Македонија е оценета како умерено подготвена на теренот на правото на интелектуална сопственост. Интересно и индикативно е што во последно време се ставаат забелешки и на транспарентноста и инклузивноста на процесот на изработка на законски текстови.

### Резиме

Правото на интелектуална сопственост на ЕУ, како што покажува претходното излагање, се базира на принципот на слободно движење на стоки, односно на услуги, имајќи предвид дека во стоките и услугите често се вклучени права на интелектуална сопственост. Оттаму, имајќи ги предвид целите на воспоставувањето и функционирањето на внатрешниот пазар, односно на отстранувањето на пречките за ваквото воспоставување и функционирање, органите на Унијата пристапуваат кон хармонизација и/или унификација на правото на интелектуална сопственост, односно на правилата што се однесуваат на посебните видови права на интелектуална сопственост. Хармонизацијата, во принцип, се врши по пат на директиви, како легислативни инструменти на Унијата, со помош на коишто се хармонизираат правните системи на државите-членки во поглед на националните права на интелектуална сопственост. Дополнително, е забележлив и процесот на унификација на правото на интелектуална сопственост на ЕУ, преку воспоставување на заеднички (комунитарни) права на интелектуална сопственост што имаат единствено дејство

<sup>114</sup> European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015: Commission staff working document, SWD(2015) 212 final (10 November 2015).

<sup>115</sup> European Commission, The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report: Commission staff working document, SWD(2016) 362 final (9 November 2016).

(важење) на ниво на Унијата, односно на територијата на сите држави-членки на Унијата. Со ова се воспоставува систем на комунитарни права на интелектуална сопственост што функционира паралелно со националните права на интелектуална сопственост. Во секој случај, правото на интелектуална сопственост на ЕУ се надградува над веќе развиениот меѓународен систем, воспоставен со бројни меѓународни извори во областа. Притоа, забележливо е дека органите на Унијата претежно ја хармонизираат областа на авторското право и сродните права, додека областа на правото на индустриска сопственост не подлежи само на хармонизација туку и на унификација. Што се однесува на системот на правото на интелектуална сопственост на Република Македонија, иако постои висок степен на хармонизација со правото на интелектуална сопственост на ЕУ, недостасуваат ефикасното спроведување на овие права и развиениот институционален капацитет за нивно спроведување.

#### Прашања:

1. Како е структурирано правото на интелектуална сопственост на ЕУ?
2. На кои сè принципи се базира правото на интелектуална сопственост на ЕУ?
3. Со какви легислативни инструменти интервенираат органите на Унијата при изградувањето на системот на правото на интелектуална сопственост на ЕУ и кои се последиците од различните пристапи?
4. Кои се посебните видови права на интелектуална сопственост покриени со правилата на правото на интелектуална сопственост на ЕУ?
5. Какво е влијанието на правото на интелектуална сопственост на ЕУ на правото на Република Македонија?

#### Користена литература:

- [1] Arnold, R. (2013). An overview of European harmonization measures in intellectual property law. In A. Ohly, & J. Pila (Eds.), *The Europeanization of intellectual property law: towards a European legal methodology* (pp. 25-35). Oxford: Oxford University Press.
- [2] Belson, J. (2017). *Certification and collective marks: law and practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- [3] Bently, L., & Sherman, B. (2004). *Intellectual property law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- [4] Colston, C., & Galloway, J. (2010). *Modern intellectual property law* (3rd ed.). Abingdon: Routledge.
- [5] de Vrey, R. W. (2006). *Towards a European unfair competition law: a clash between legal families*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- [6] Di Federico, G. (2011). Fundamental rights in the EU: legal pluralism and multi-level protection after the Lisbon Treaty. In G. Di Federico (Ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights: from declaration to binding instrument* (pp. 15-54). Dordrecht: Springer.
- [7] Gavrilovic, N. (2013). Using YouTube: practical consequences of the approach adopted by EU copyright law. *Journal of Intellectual Property Rights*, 18(6), 556-565.
- [8] Gibson, J. (2012). The directive proposal on criminal sanctions. In C. Geiger (Ed.), *Criminal enforcement of intellectual property: a handbook of contemporary research* (pp. 245-266). Cheltenham: Edward Elgar.
- [9] Ginsburg, J. C. (2011). The (new?) right of making available to the public. In D. Vaver, & L. Bently (Eds.), *Intellectual property in the new millennium: essays in honour of William R. Cornish* (pp. 234-247). Cambridge: Cambridge University Press.
- [10] Glöckner, J. (2007). The law against unfair competition and the EC Treaty. In R. M. Hilty, & F. Henning-Bodewig (Eds.), *Law against unfair competition: towards a new paradigm in Europe?* (pp. 77-99). Berlin: Springer.

- [11] Goldstein, P., & Hugenholtz, P. B. (2010). *International copyright: principles, law, and practice* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- [12] Griffiths, J., & McDonagh, L. (2013). Fundamental rights and European IP law: the case of Art 17(2) of the EU Charter. In C. Geiger (Ed.), *Constructing European intellectual property: achievements and new perspectives* (pp. 75-93). Cheltenham: Edward Elgar.
- [13] Henning-Bodewig, F. (2007). Secondary unfair competition law. In R. M. Hilty, & F. Henning-Bodewig (Eds.), *Law against unfair competition: towards a new paradigm in Europe?* (pp. 111-125). Berlin: Springer.
- [14] Iardi, A. (2015). *The new European patent*. Oxford: Hart Publishing.
- [15] Jaeger, T. (2017). Reset and go: the unitary patent system post-Brexit. *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 48(3), 254–285.
- [16] Königer, K. (2009). Registration without examination: the utility model – a useful model?. In W. Prinz zu Waldeck und Pyrmont, M. J. Adelman, R. Brauneis, J. Drexl, & R. Nack (Eds.), *Patents and technological progress in a globalized world: liber amicorum Joseph Straus* (pp. 17-29). Berlin: Springer.
- [17] Kur, A., & Dreier, T. (2013). *European intellectual property law: text, cases and materials*. Cheltenham: Edward Elgar.
- [18] Llewelyn, M., & Adcock, M. (2006). *European plant intellectual property*. Oxford: Hart Publishing.
- [19] Malbon, J., Lawson, C., & Davison, M. (2014). *The WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: a commentary*. Cheltenham: Edward Elgar.
- [20] Mantrov, V. (2014). *EU law on indications of geographical origin: theory and practice*. Cham: Springer.
- [21] McDonagh, L. (2016). *European patent litigation in the shadow of the Unified Patent Court*. Cheltenham: Edward Elgar.
- [22] Mylly, T. (2012). Criminal enforcement and European Union law. In C. Geiger (Ed.), *Criminal enforcement of intellectual property: a handbook of contemporary research* (pp. 213-244). Cheltenham: Edward Elgar.
- [23] Ohly, A. (2013a). Concluding remarks: postmodernism and beyond. In A. Ohly, & J. Pila (Eds.), *The Europeanization of intellectual property law: towards a European legal methodology* (pp. 255-268). Oxford: Oxford University Press.
- [24] Ohly, A. (2013b). European Fundamental Rights and Intellectual Property. In A. Ohly, & J. Pila (Eds.), *The Europeanization of intellectual property law: towards a European legal methodology* (pp. 145-163). Oxford: Oxford University Press.
- [25] Onishi, H. (2015). *Well-known trade marks: a comparative study of Japan and the EU*. Oxon: Routledge.
- [26] Schabas, W. A. (2015). *The European Convention on Human Rights: a commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- [27] Seville, C. (2016). *EU intellectual property law and policy* (2nd ed.). Cheltenham: Edward Elgar.
- [28] Sherman, B., & Bentley, L. (1999). *The making of modern intellectual property law: the British experience, 1760-1911*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [29] Strowel, A., & Kim, H.-E. (2013). The balancing impact of general EU law on European intellectual property jurisprudence. In A. Ohly, & J. Pila (Eds.), *The Europeanization of intellectual property law: towards a European legal methodology* (pp. 121-142). Oxford: Oxford University Press.
- [30] Suthersanen, U., & Frabboni, M. M. (2014). The Orphan Works Directive. In I. Stamatoudi, & P. Torremans (Eds.), *EU copyright law: a commentary* (pp. 653-695). Cheltenham: Edward Elgar.
- [31] Гавриловиќ, Н. (2010). Граѓанскоправна заштита на правата на индустриска сопственост Република Македонија: аспекти на парничната постапка. Во С.

- Емрули (ур.), *Научен форум за индустриска сопственост* (стр. 31-58). Скопје: Државен завод за индустриска сопственост.
- [32] Галев, Г., & Дабовиќ-Анастасовска, Ј. (2006). Имплементацијата на авторското право на ЕУ во домашното законодавство. *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“*, 42, 55-72.
- [33] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2006а). Меѓународните стандарди за авторско правна заштита и домашното авторско право. *Правник*, 171-172, 12-18, 43-47.
- [34] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2006b). Правото на интелектуална сопственост Република Македонија. *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“*, 41, 576-599.
- [35] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2007). Меѓународните и европските стандарди за авторско правна заштита кај музичките дела. Во Н. Матовски (ур.), *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“: во чест на Панта Марина* (стр. 580-597). Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [36] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2008). Аспекти на хармонизација на домашното право на интелектуална сопственост со правото на ЕУ. Во В. Камбовски, Т. Бендевски, & Г. Галев (ур.), *Методи на хармонизација на националното законодавство со правото на Европската Унија: зборник од научната расправа одржана во Скопје на 2 април 2008 година, книга 2* (стр. 297-320). Скопје: Македонската академија на науките и уметностите.
- [37] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2011а). Улога, функции и значење на меѓународните стандарди за спроведување на правата на интелектуална сопственост. Во Љ. Арнаудовски (ур.), *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“: во чест на Ѓорѓи Марјановиќ* (стр. 541-556). Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [38] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Гавриловиќ, Н. (2011b). Улога, функции и значење на европските стандарди за спроведување на правата на интелектуална сопственост. Во Г. Калаџиџев (ур.), *Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“: во чест на Никола Матовски* (стр. 779-796). Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [39] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Пепељугоски, В. (2006). *Авторско право*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [40] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., & Пепељугоски, В. (2008). *Право на интелектуална сопственост*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [41] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., Здравева, Н., & Гавриловиќ, Н. (2011). *Основи на правото на интелектуална сопственост: практикум*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.
- [42] Дабовиќ-Анастасовска, Ј., Пепељугоски, В., & Гавриловиќ, Н. (2013). *Прирачник за граѓанско правната и административно правната заштита на патентите*. Скопје: Државен завод за индустриска сопственост.
- [43] Марковиќ, С. (2000). *Право интелектуалне својине*. Београд: Службени гласник.
- [44] Пепељугоски, В. (2011). *Патентно право*. Скопје: Здружение на правници на Република Македонија.
- [45] Поленак-Аќимовска, М., Бучковски, В., Наумовски, Г., & Гавриловиќ, Н. (2016). Някои паралели между правата на интелектуална сопственост врмското и всъвременото право, и по-специално односно авторското право и правото на трговска марка. *Ius Romanum*, 2, 1-21.
- [46] Поленак-Аќимовска, М., Дабовиќ-Анастасовска, Ј., Бучковски, В., & Пепељугоски, В. (2004). *Интелектуална сопственост I: индустриска сопственост*. Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“.





## ЕВРОПСКО ДОГОВОРНО ПРАВО

*Борка Тушевска Гавриловиќ<sup>1</sup>*

### **I. Вовед во Европското договорно право**

Во воведните аспекти на ова поглавје насловено како „Европско договорно право,“ ќе го елаборираме само пристапот на анализа на оваа проблематика, што (според нас) е од исклучително битно значање за понатамошното истражување на истата. Оваа токму поради фактот што во правната литература, најголем број референтни автори од оваа област, не заземаат јасен став на разграничување на европското договорно право како плод на академските иницијативи (меко право) и договорното право на Европската Унија како посебна правна гранка, базирано на директиви и регулативи, т.е., таканареченото “hard law”.

Сосема свесни за разликите во овие два пристапи на анализа, под теоретската квалификација „Европско договорно право“ ќе го вклучиме проучувањето на принципите, начелата и ставовите на академската заедница и директивите и регулативите на ЕУ кои се составен дел на националните законодавства на државите членки.

Во целокупната консултирана литература што ни беше на располагање, терминот „Европско договорно право“ го сретнавме како во контекст на проучувањето на мекото право, така и во контекст на проучувањето на примарното и секундарното законодавство на ЕУ. Во прилог на овој пристап на елаборација стојат бројни становишта на релевантни автори од оваа област, кои под концептот „Европско договорно право“ ги опфаќаат двата аспекти на анализа и кои изречно укажуваат дека употребата на оваа теоретска класификација, во контекст на примарното и секундарното законодавство на ЕУ е оправдана и во академска смисла. Во контекст на ова е и становиштето на еден од најголемите експерти од областа на „Европското договорно право“ според кој „терминот Европско договорно право исто така ги покрива и оние правила кои се на сила во сите држави членки на ЕУ, од причина што тие имаат директна основа во Европското право, особено во Договорите за Европската Унија (како клучни: Договорот од Мастрихт којшто е во сила од 1993 година и Договор за Функционирање на ЕУ/Договорот од Рим, во сила од 1958 година),<sup>2</sup> во Европските регулативи и директиви, и во општите правни принципи развиени од Судот на правда на ЕУ“ (Kötz, 2012).

Референтни автори од оваа област го истакнуваат фактот дека при прочувањето на „Европското договорно право“ се фокусираат на резултатите постигнати од работните групи во компаративните анализи на различните национални системи и на развојот на мекото право во форма на општи (заеднички) принципи на договорното право. Сепак, оваа го прават токму со цел да ја избегнат опасноста од нецелосна анализа којашто во теоретска смисла вклучува обработка на меко и цврсто право (Beale, 2005).

Тргнувајќи од ставовите на едни од најеминентните авторитети во оваа област, се одлучивме за анализа на оваа прашање преку двата пристапи, сметајќи дека тоа е сепак најсоодветниот и најсеопфатниот модел на анализа на оваа проблематика.

<sup>1</sup> Авторката е вонреден професор на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, email: [borka.tusevska@ugd.edu.mk](mailto:borka.tusevska@ugd.edu.mk).

<sup>2</sup> На 1 Декември 2009 година, влезе во сила Договорот од Лисабон, како реформски договор којшто ги изменува и дополнува договорот за ЕУ (Договорот од Мастрихт) и Договорот за основање на Европската заедница (Договорот од Рим). За нишката и мѓусебните влијанија на Договорите за Европската Унија и Европското приватно (договорно) право види: Miller L., *European Contract Law after Lisbon* Edited by Diamond Ashiagbor, University of London, Nicola Countouris, University College London, Ioannis Lianos, University College London, Cambridge University Press, 2012, pp. 277-251. Преземено од: <https://www.cambridge.org/core/books/european-union-after-the-treaty-of-lisbon/european-contract-law-after-lisbon/8C8325E2052DA97A7C3D9DBD4279D7CA>, [1 March 2019].

### 1.1. Развој на Европското договорно право

Се до средината на 80–тите години од 20-ти век, процесот на европеизацијата речиси и да не се рефлектираше во договорното право на државите членки на ЕУ (Martijn, Jacobien, 2006, p.6). Ситуацијата на оваа поле почнува да се менува на почетокот од 1985 година, кога преку засилена работа во академските кругови, државите членки постепено се соочија со фактот дека е време за нивелирање на разликите во националните системи на договорното право.

Почнувајќи од 1989 година до денес, развојот на „Европското договорно право,, се одвива преку достигнувањата на повеќе академски комисији, работата на Комисијата, Советот и Парламентот на ЕУ. Повеќе од две децении во академските кругови и помеѓу практичарите е застапено становиштето дека создавањето на зедничко Европско договорно право е нужен процес за отстранување на постојните бариери во прекуграничните договорни односи. Од денешен аспект, европеизацијата на договорното право во дел се уште се базира на апстрактни принципи што се развиени во академските кругови и тоа: Принципите на европското договорно право,<sup>3</sup> Нацрт заедничката рамка на референци,<sup>4</sup> додека во одредени специфични сектори, директивите се алатки за практичарите и судовите (Keirse, 2011).

Од аспект на обврзувачката сила (*binding law*), европеизацијата на договорното право во државите членки се рефлектираше преку донесувањето серија директиви, главно во сферата на потрошувачкиот сектор.<sup>5</sup> Хронолошки, во 1989 година усвоена е Резолуција на Европскиот парламент за преземање на акции за усогласување на приватното право во државите членки (ОЈ С 158/89, 400 resolution).<sup>6</sup> Постепено, сферата на договорното право беше предмет на храмонизирање преку низа интервенции во секундарното законодавство на ЕУ. Како последица на тоа се донесени: Директива на Советот (87/102/ЕЕС) од 1986 за приближување на правото, регулативата и административните прописи на државите членки во врска со потрошувачките кредити ОЈ ЕС 1987 L 42/48, дополнета во ОЈ ЕС 1990 L 61/14 и 1998 L 101/17, предложени важни измени во ОЈ ЕС 2002 С 331 Е 200, COM (2002) 443,<sup>7</sup> Директива на Советот 85/577/ЕЕС од 1985 за заштита на потрошувачките во

<sup>3</sup> Принципите на европското договорно право (Principles of European Contract law), се плод на работата на Комисијата за Европско договорно право, како експертско тело поддржано од Европската Комисија и други организации во рамки на ЕУ. Комисијата е предводен од проф. Оле Ландо, по чие име и овие принципи се нарекуваат Ландо начела. Во работата на комисијата главно се вклучени академици, кои во најголем дел и практикуваат право. Во состав од 22 члена, комисијата започнува со работа во 1982 година, и заклучно со 2002 година, ги објавува трите дела на Ландо начелата и тоа: Дел 1 од 1995 година, дел 2 од 1999 година и дел трети од 2002 година.

<sup>4</sup> Нацрт заедничката рамка на референци (Draft common frame of reference), е објавена во декември 2007 година, како опционен инструмент за усогласување на разликите помеѓу националните системи на земјите членки, а со цел олеснување на прекуграничните трансакции и поголема заштита на потрошувачкиот сектор. Види повеќе: Giliker P., The draft common frame of reference and European contract law: Moving from the ‘academic’ to the ‘political’, University of Bristol, 2011, pp. 23-44.

<sup>5</sup> Оригинални називи: Directive 85/374/EEC concerning liability for defective products; Directive 851577/EEC to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises; Directive 861653/EEC on the coordination of the laws of the Member States relating to self-employed commercial agents; Directive 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts; Directive 94147 IEC on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare basis; Directive 97 17 IEC on the protection of consumers in respect of distance contracts Directive 1999/44/EC on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees; Directive 200013118C on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (“Directive on electronic commerce”) Directive 20001351F,C on combating late payment in commercial transactions; Directive 20021651F,C concerning the distance marketing of consumer financial services; Directive 20051291F,C on unfair practices ect.

<sup>6</sup> RESOLUTION on action to bring into line the private law of the Member States, преземено: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51989IP0157>, [пристапено на: 1 Март 2019].

<sup>7</sup> Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit, преземено: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31987L0102>, [пристапено на 1 Март 2019]. Ова Директива веќе не е во

договорите склучени надвор од деловните простории ОЈ ЕС 1985 L 372/31,<sup>8</sup> Директива на Советот од 1986 (86/653/ЕЕС) за координација на законите на државите-членки што се однесуваат на самовработени трговски агенти, ОВ ЕО 1986 L 382/17.<sup>9</sup>

Во 1993 година, Советот ја усвои Директивата 93/13/ЕЕС за нечесните клаузули во потрошувачките договори ОЈ ЕС 1993 L 95/29.<sup>10</sup> Понатаму, во оваа сфера исто така беа усвоени: Директивата 1999/44 / ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 25 мај 1999 година, за одредени аспекти на продажбата на стоки за широка потрошувачка и придружните гаранции, Директива 2000/31 / ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 8 јуни 2000 година за одредени правни аспекти на услугите на информатичкото општество, особено електронската трговија, на внатрешниот пазар (Директива за електронска трговија) ОЈ ЕС 2000 L 178/1, Директива 1999/93 / ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 13 декември 1999 година за заедничка рамка за електронски потписи, ОВ Е 2000 L 13/12.<sup>11</sup>

Во 2003 година, Комисијата го објави Акциониот План за Европско договорно право, како надоврзување на „комуникацијата од Комисијата до Европскиот парламент и Советот.“<sup>12</sup> Во 2011 година, комисијата подготви нацрт предлог на Европски закон за продажба.<sup>13</sup> Овој предлог, што резултираше од „физибилити студијата“ за Нацрт заедничката рамка на референци од 2010 година, во суштина требаше да биде зародишот на реализирање на сонот за создавање на „Европско договорно право“. Сепак, во 2014 година,<sup>14</sup> новоизбраната Комисија на ЕУ, предводена од Јункер, го повлече предлогот за усвојување на Заеднички закон за продажба, со образложение дека повлекувањето е со цел да се даде соодветно место на електронската трговија. Во суштина, според поголем број на релевантни извори, причините за недонесување на заедничкиот закон за продажба беа повеќебројни и од различна природа (Király, 2015). Во најголем дел доминира и сфаќањето според кое клучна улога во нерализирањето на овој проект ја имаше различноста во правната традиција и култура помеѓу државите-членки, невожноста да се постигне компромис за клучни суштински прашања на договорното право, како и ефектите на принципот на максимална наспроти принципот на минимална хармонизација на европското договорно право (Тушевска, 2018). Попрецизно, последново ни се чини одигра најголема улога во пропаѓањето на овој проект. Оваа од причина што државите-членки кои имаа предвидено построг правен режим на заштита, не беа волни да отстапат од истиот, во интерес на хармонизирање на материјата на Европско ниво. Оттука, и покрај навидум изразената волја за хармонизирање на договорното право, реално таа волја не кореспондираше со реалноста (Saprai, 2016).

сила. Истата е заменета со Directive 2008/48/EC Of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on credit agreements for consumers and repealing Council Directive 87/102/EEC, [пристапено на: 1 Март 2019].

<sup>8</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02011L0083-20180701>, [пристапено на 2 Март 2019].

<sup>9</sup> Council Directive 86/653/EEC of 18 December 1986 on the coordination of the laws of the Member States relating to self-employed commercial agents, преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31986L0653> [пристапено на: 2 Март 2019].

<sup>10</sup> Council Directive 93/13/EEC, преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013&from=EN>, [пристапено на: 2 Март 2019].

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CVELEX%3A52001DC0398>,

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - European Contract Law and the revision of the acquis: the way forward, преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52004DC0651>, [пристапено на 1 Јуни, 2019 година].

<sup>13</sup> Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Common European Sales Law /\* COM/2011/0635 final - 2011/0284, преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011PC0635>, [пристапено на 1 Јуни 2019].

<sup>14</sup> Види повеќе: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20141016IPR74259/parliament-elects-new-european-commission>, [пристапено на 1 Јуни 2019].

## II. Извори на Европското договорно право

### 2.1. ЕУ примарни извори

Основните извори на Европското право се категоризираат како: примарни и секундарни извори. Ова поделба е применлива и во сферата на договорното право, при што, истата во најголем дел е нормативизирана преку решенијата содржани во секундарните извори на правото. Примарни извори на европското право се договорите и тоа:

- договорот за воспоставување на европска заедница за јаглен и челик (*договорот од Париз 1951*);
- договорот за воспоставување на европска атомска енергетска заедница (*договорот од Првиот договор од Рим 1957*);
- договорот за воспоставување на европска економска заедница (*дооворот од Рим, 1957*, преименува како договор за воспоставување на европска заедница, а со договорот од Лисабон, преименуван како договор за функционирање на европската заедница).

Согласно член 288 од Договорот за функционирање на ЕУ, секундарните извори на европското право се: регулативи, директиви, одлуки, препораки, мислења. Во сферата на договорното право, доминираат директивите како секундарен извор на правото. А од аспект на обемот на нормативизација на областа, доминира областа на потрошувачкото право.

Од перспектива на изворите на ЕУ, оваа прашање ќе го елаборираме почнувајќи од најважниот примарен извор, и тоа, договорот за функционирање на ЕУ (Davies, 2016).

#### 2.1.1. Договор за функционирање на Европската Унија

Во делот III од ДФЕУ, именуван како „политики и внатрешно дејствување на Унијата“, предвиден е посебен наслов I., именуван како „внатрешен пазар“, во којшто се содржани основните постулати на функционирање на внатрешниот пазар на унијата. Имено, според член 26 став 1, „Унијата донесува мерки чија цел е воспоставување и обезбедување на функционирањето на внатрешниот пазар, во согласност со соодветните одредби од договорите.“ Во истиот член 26 став 2, предвидено е дека „внатрешниот пазар опфаќа област без внатрешни граници во која се обезбедува слободно движење на стоки, лица, услуги и капитал согласно со договорите“. Оваа решение од член 26 од ДФЕУ, подразбира дека Унијата има за цел да создаде услови за слободен промет на стоките, слобода во засновањето на работен однос во рамките на ЕУ, непречно користење на услугите на заедничкиот внатрешен пазар, и конечно, слободно основање на трговски друштва (трговци) ширум ЕУ.

Остварувањето на овие основни постулати на функционирање на внатрешниот пазар на ЕУ, се конкретизира преку посебни решенија предвидени во делот III, наслов II и IV од ДФЕУ. Имено, во делот III, наслов II од ДФЕУ, „слободно движење на стоки“, во рамки на три (3) поглавја (царинска унија, царинска соработка, забрана на квантитативните ограничувања меѓу земјите членки) предвидени се условите и начинот на обезбедувањето на слободниот проток на стоки на заедничкиот европски пазар. Во контекст на ова, според член 30 од ДФЕУ, „се забрануваат царински давачки за увоз и извоз и такси со еднаков ефект меѓу земјите-членки. Оваа забрана се однесува и на царинските давачки со фискален карактер.“ Во делот на царинската соработка, во членот 33, поглавје 2, предвидено е дека Европскиот парламент и Советот согласно вообичаената законодавна постапка, преземаат мерки за зајакнување на царинската соработка меѓу земјите членки, како и меѓу земјите членки и комисијата.

Во третото поглавје од насловот II именуван како „забрана на квантитативните ограничувања меѓу земјите членки“, предвидени се решенија кои според нас имаат суштинска улога во обезбедувањето на непречното функционирање на заедничкиот европски пазар.<sup>15</sup> Така, според членот 34 се забранува квантитативно ограничување на

<sup>15</sup> Независно од поддршката и промоцијата на забраните за квантитативно ограничување на увозите и извозите и мерките со идентичен ефект меѓу земјите членки, ЕУ преку решението од член 36 од поглавје 3, наслов II, дел III од ДФЕУ, изречно нагласува дека забраните се однесуваат на „квантитативните увози и извози“, а не на

увозите и сите мерки со еднаков ефект меѓу државите членки.<sup>16</sup>

Во наслов IV, преку 3 (три) поглавја од III дел на ДФЕУ, предвидени се одредби што го уредуваат прашањето за работниците, правото на основање и давање на услуги. Повеќе или помалку, директно или индиректно, сите овие сегменти имаат влијание врз правниот режим на договорите во ЕУ и *vice versa*. Ова особено во делот на прометот на стоки и давањето на услуги, а се разбира не е без значење за договорното право и делот од поглавје 2 што се однесува на правото на основање. Суштината на правото на основање предвидено во ДФЕУ, е во забраната за ограничување на слободата за основање застапништва, филијали или подружници од државјани на која било држава-членка основани на територијата на која било држава-членка (ДФЕУ, член 49 став 1).

За договорното право на ЕУ, битно е и прашањето за давањето на услуги, на што е посветено поглавје 3 од IV наслов, III дел од ДФЕУ. Како примарен извор на ЕУ правото, ДФЕУ во член 56 ја предвидува забраната за ограничување на слободата за давање на услуги во Унијата, во поглед на државјаните на државите-членки кои се со седиште во држава-членка, различна од земјата на лицето за кои се наменети услугите.<sup>17</sup>

И покрај овие основни постулати, свесна за комплексноста и обемот на проблематиката на договорното право, ЕУ пристапува кон уредување на поединечни прашања од ова област со секундарните извори на правото. Како дополнување, ЕУ тргнува и од потребата за либерализација на конкретни услуги, согласно вообичаената законодавна практика и донесува повеќе директиви за уредување на областа. На полето на договорното право најбројни се директивите во делот на потрошувачкото право. На ова проблематика ДФЕУ посветува посебен наслов во делот III, Наслов XV, именуван како „заштита на потрошувачите“. Во овој сегмент од ДФЕУ предвидени се мерките со кои ЕУ придонесува кон промовирање на интересите и обезбедување на заштита на потрошувачите во секојдневните B2C односи. Во смисла на член 169 од ДФЕУ, Унијата придонесува за промовирањето и заштитата на интересите на потрошувачите преку имплементацијата на повеќе мерки и тоа: (а) мерки надооформувањето на внатрешниот пазар;<sup>18</sup> и (б) мерки за поддршка, дополнување и следење на политиките на земјите-членки. Во рамки на мерките од став 2, точка б., од член 169, земјите членки имаат можност да воведат и построги заштитни мерки, кои мора да бидат компатибилни со договорите.<sup>19</sup> Заштитата на потрошувачите претставува сфера на договорното право за која постои споделена надлежност меѓу Унијата и земјите членки (член

---

„квалитативните“ кои може да предизвикаат штета на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата, националните богатства со уметничка, историска и археолошка вредност, националните богатства со уметничка, историска и археолошка вредност; или заштита на индустриската и трговската сопственост. За земјите членки и за непречното функционирање на внатрешниот пазар на ЕУ, особено битно е што ЕУ ја почувствува опасноста од злоупотреба на примената на член 36, па во насока на отстранување на истата е предвидено дека „забраните или ограничувањата не претставуваат средства за произволна дискриминација или прикриено ограничување на трговијата меѓу земјите членки“.

<sup>16</sup> Забраните за квантитативни ограничување се однесуваат и на извозите и другите мерки со еднаков ефект меѓу земјите членки, и со посебна формулација тоа е определено во член 35 од истиот наслов и поглавје.

<sup>17</sup> Услугите согласно ДФЕУ вклучуваат: (а) дејности од индустриски карактер, (б) дејности од трговски карактер, (в) занаетчиски дејности, (г) дејности на слободните професии.

<sup>18</sup> Мерките на дооформување на внатрешниот пазар се преземаат во смисла на член 114 од ДФЕУ, со интенција за приближување на законодавството во земјите членки на ЕУ, оттука, и изедначување на условите за учество на пазарот и подеднаква правна заштита на учесниците. Ова тенденција е изречно наведена и во Преамбулата од Директивата 2011/83/EU, каде во точка 3 е предвидено дека за постигнување на висока заштита на правата на потрошувачите треба да придонесе и примената на мерките на ЕУ, донесени по основ на член 114 од ДФЕУ.

<sup>19</sup> Според формулацијата од член 169, став 3 и 4 од ДФЕУ, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка и по консултации со Економско-социјалниот комитет и Комитетот на регионите, ги донесуваат мерките наведени во став 2(б). Мерките донесени во согласност со став 3 не ги спречуваат земјите-членки да задржат или да воведат построги заштитни мерки. Ваквите мерки мораат да бидат компатибилни со Договорите. Комисијата е известена за таквите мерки.

4 од ДФЕУ).<sup>20</sup> ЕУ посветува особено внимание на потрошувачкиот сектор, при што уште во член 12 од ДФЕУ предвидува дека „барањата за заштита на потрошувачите се земаат предвид при одредување и спроведување на политиките и активностите на Унијата“. На важноста на потрошувачкиот сектор во рамки на ЕУ, укажува и фактот што во Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија (2010/С 83/02), изречно е нагласено дека политиките на ЕУ се насочени кон заштита на правата на потрошувачите на заедничкиот Европски пазар. Според формулацијата од повелбата, член 38 изречно предвидува дека „политиките на Унијата ќе обезбедат висок степен на заштита на потрошувачите.“ Поконкретно, во уредувањето на В2С односите, доминира улогата на директивите како секундарен извор на правото.

## **2.2. ЕУ секундарни извори**

Во 4-ти дел поглавје 2, со наслов „Правни акти на Унијата, постапки за донесување и останати одредби“, оддел 1, со наслов „Правни акти на Унијата“ од Договорот за функционирање на Европската во ставот 1 од член 288 е предвидено дека за спроведување на надлежностите на Унијата институциите донесуваат: регулативи, директиви, одлуки, препораки и мислења. Во елаборацијата на карактерот на овие правни акти на институциите на Унијата, во ставот 2 на член 288 од ДФЕУ е утврдено дека „регулативите имаат општа примена, дека се целосно обврзувачки и директно применливи во државите-членки“. Понатаму, дека „директивите се обврзувачки за државите-членки за кои се наменети, а се со цел постигнување на саканите резултати, а националните власти имаат право да ја изберат формата и методите на постигнувањето на резултатите“. Токму преку директивите е постигнат најголемиот степен на хармонизација на договорното, т.е., потрошувачкото право во ЕУ. Оттука, најголемо внимание во трудот ќе се посвети на нив.

### **2.2.1. Директиви од областа на договорното право**

Директивите од областа на договорното право во најголем дел придонесуваат кон отстранување на бариерите во прекуграничното стипулирање. Во рамките на ЕУ, најхармонизираната област на полето на договорното право претставреува потрошувачкото право. Од историска перспектива, на полето на потрошувачкото право донесени се повеќе директиви за уредување на правата на потрошувачите, т.е., одредени аспекти на потрошувачкото право. Уште на 20-ти Декември 1985 година, донесена е директива на Советот за заштита на потрошувачите во поглед на договорите склучени надвор од деловните простории (*ова директива веќе не е во сила, и е заменета со директива 2011/83/ЕУ*).<sup>21</sup> Во 1993 година, Советот на ЕУ ја донесува Директивата 93/13/ЕЕЗ од 5 Април 1993 година за нечесните клаузули во потрошувачките договори. Ова Директива е и денес на сила, со одредени измени реализирани преку Директивата 2011/83/ЕУ.<sup>22</sup> Во 1997 година, на 20-ти Мај, во Службен лист на Европската заедница е објавена Директивата на Европскиот Парламент и Совет бр. 97/7/ЕЗ, за заштита на потрошувачите со оглед на склучувањето на договорите на далечина (*ова директива не е повеќе во сила, и истата е инкорпорирана во директивата 2011/83/ЕУ*).<sup>23</sup> На 25-ти Мај, 1999 година, Европскиот Парламент и Советот, ја усвоиле Директивата бр. 1999/44/ЕС за одредени аспекти за продажба на стока за широка

---

<sup>20</sup> Член 4 од Консолидираната верзија на ДФЕУ.

<sup>21</sup> Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises (оригинален назив на директивата), преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0577>, [пристапено на: 12.03.2018 година].

<sup>22</sup> Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts (оригинален назив на директивата), преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31993L0013>, [пристапено на: 12.03.2018 година].

<sup>23</sup> Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts (оригинален назив на директивата), преземено од: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31997L0007>, [пристапено на: 12.03.2018 година].

потрошувачка и гаранција за таквата стока.<sup>24</sup> Ова директива се уште е во сила, со одредени измени исто така спроведени преку Директивата 2011/83/ЕУ.

Со Директивата 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и Советот, од 25 Октомври 2011 година, за правата на потрошувачите, и измените на Директивата на Советот 93/13/ЕУ и Директивата 1999/44/ЕУ, и ставање вон сила (укинување) на Директивите 85/577/ЕЕЗ и Директивата 97/7/ЕЕЗ,<sup>25</sup> се заокружува еден поголем сегмент од потрошувачкото право и на Европско ниво се создаде најхармонизираниот сегмент на правила во ова област.

Директивата 2011/83/ЕУ е плод на утврдената потреба од ревидирање на претходно донесените од оваа област. Целта на Директивата 2018/83/ЕУ е тесно поврзана со обезбедувањето и зајакнувањето на непречно функционирањето на заедничкиот европски пазар, во којшто потрошувачкиот сектор има големо влијание.<sup>26</sup> Попрецизно и според законската формулација на член 1 од Директивата 2011/83/ЕУ, целта е да се придонесе кон правилно функционирање на внатрешниот пазар, преку усогласување на законите и другите прописи во државите-членки за договорите кои се склучуваат помеѓу трговците и потрошувачите, постигнувајќи високо ниво на заштита (В2С односите). Целта на донесувањето на Директивата 2018/83/ЕУ е во тесна врска и со резултатите од обемот и динамиката на склучување прекугранични договори за продажба на далечина, што има исклучително битно значење во малопродажбата.<sup>27</sup> Продажбата на далечина во рамки на поединечните национални правни системи исто така покажува експанзија, оттука и потреба за усогласување со новите трендови и хармонизирање на правилата за олеснување на трговијата во ЕУ.

Преиспитувањата на законодавството од оваа област укажа на фактот дека токму разликите во одделните правни системи на државите-членки е најголемата опасност за намалување на прекуграничните договори, а со тоа и за постоењето на фрагментирираниот внатрешен пазар на стоки и услуги. ЕУ сериозно пристапи кон интервенирање во потрошувачкиот сектор и за промтно презеде конкретни чекори за создавање хармонизиран систем правни правила. Главната идеја на ова беше да се обезбеди подеднаква заштита на потрошувачите ширум ЕУ.<sup>28</sup> Како последица на овие активности беше и донесувањето на Директивата 2011/83/ЕУ.

Уште во преамбула на Директивата 2011/83/ЕУ (точка 2), изречно е утврдено дека со помош на ова Директива ќе се утврдат стандардните правила за заедничките аспекти на „договорите склучени на далечина“ и „договорите склучени надвор од деловните простории“.<sup>29</sup> Суштинска карактеристика на оваа Директива претставува оддалечување од пристапот на „минимално усогласување на потрошувачкото право“, карактеристичен за

<sup>24</sup> Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees (оригинален назив на директивата), преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31999L0044>, [пристапено на: 12.03.2018 година].

<sup>25</sup> Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council (оригинален назив на директивата), преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0083>, [пристапено на: 12.03.2018 година].

<sup>26</sup> За улогата на потрошувачкиот сектор во Европскиот пазар, и Европската потрошувачката политика види: [https://europa.eu/european-union/topics/consumers\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/consumers_en), [пристапено на 13.03.2018 година].

<sup>27</sup> Види динамиката и обемот на зголемување на е-трговијата во малопродажба на: <https://beeketing.com/blog/future-ecommerce-2019/>, [пристапено на 15 Јуни 2019].

<sup>28</sup> Директивата 2011/83/ЕУ се применува од 12 Декември 2011 година, а земјите-членки имаа обврска да ја икорпорираат во националните легислативи заклучно со 13 Декември 2013 година. Од временски аспект, директивата 2018/83/ЕУ се применува на договорите склучени после 13 Јуни, 2014 година.

<sup>29</sup> Искуството стекнато од практичната имплементација на директивите 85/577/ЕЕЗ и 97/7/ЕЕЗ, како и согледувањата на недостатоците и недореченостите во нив, ја наметнало потребата од заменување на овие две директиви, со директивата 2011/83/ЕУ за правата на потрошувачите.



претходните директиви од ова област (Преамбула, т.2) и имплементацијата на принципот на целосна/тотална хармонизација (full harmonization). Имплементацијата на овој принцип во Директивата 2011/83/EУ подразбира дека државите-членки мора да ги имплементираат Европските мерки за заштита на потрошувачите и дека не смеат да донесуваат или да задржат решенија кои отстапуваат од нив (Mañko, 2015).

Имплементацијата на овој принцип е изречно предвиден во Директивата. Имено, според формулацијата од член 4, државите-членки *не смеат* во националните законодавства да предвидат или да задржат решенија кои отстапуваат од решенијата на директивата, вклучувајќи ги и *построгите и помалку строгите одредби* за обезбедување на различно ниво на заштита на потрошувачите. Исклучок постои само ако со директивата 2011/83/EУ е предвидено *поинаку*. На овој начин преку Директивата 2011/83/EУ ќе се обезбеди подеднаква заштита на потрошувачите на заедничкиот европски пазар. Што е многу побитно, ќе се отстрани несигурноста и стравот од непознатиот правен режим при купувањето на далечина и надвор од деловните простории на трговците. Конечно, ќе се зголемат инвестициите и конкурентноста што неизбежно ќе придонесе кон економски раст и развој во глобалниот европски пазар.

Директивата 2011/83/EУ содржи правен режим што се однесува само на договорите склучени помеѓу *трговците и потрошувачите*. Според формулацијата на член 3, оваа директива се применува под условите и во обем одреден во нејзините одредби, на секој договор склучен помеѓу трговците и потрошувачите. Директивата 2011/83/EУ се применува и на договорите за испорака на вода, плин, електрична енергија или централно греење, што ги обезбедува давател на јавни услуги, во мерка во која тие добра се обезбедуваат (испорачуваат) на договорена основа.<sup>30</sup>

И покрај имплементацијата на принципот на „целосна хармонизација“, Директивата 2011/83/EУ предвидува неколку регулаторни алтернативи за државите членки, повикувајќи се уште во точка 4 од преамбулата на принципот на супсидијаритет во регулирањето на националните решенија на земјите членки. Имено, на подрачјето на примена, Директивата допушта државите-членки да одлучат дека нема да ја применуваат Директивата во договорите во кои потрошувачите не требаат да платат повеќе од 50 евра, т.е., допушта земјите-членки во своето национално законодавство да одредат пониска вредност под која примената на Директивата е исклучена.<sup>31</sup> Ова Директива исто така е ирелеватна во поглед на правните аспекти на договорите кои не се уредени со неа, а кои подпаѓаат под националниот правен режим,<sup>32</sup> а се задржува на три клучни аспекти на уредување на односите на трговецот и потрошувачот, кои имаат суштинско значење во обезбедувањето на правната сигурност и зајакнувањето на довербата на последниот во однос на трговецот.

Обезбедувањето на хармонизиран систем на правни правила за заштита на потрошувачите преку директивата 2011/83/EУ, се огледа во остварувањето на неколку клучни права на потрошувачите чие обезбедување треба да придонесе кон зајакнување на заедничкиот внатрешен пазар, зголемување на обемот и динамиката на прекугранична продажба на далечина и надвор од деловните простории на трговецот, намалување на трошоците на трговците, зголемувањето на обемот на инвестиции итн. Клучни аспекти на правата на потрошувачите што ги опфаќа директивата 2011/83/EУ се: *правото на преддоговорно информирање на потрошувачите и правото на отстапување кај*

<sup>30</sup> Директивата не се применува на финансиските услуги на потрошувачите, пакет аранжманите за патување, здравствената заштита, коцкањето (игри на среќа, коцкање во коцкарници, лото, обложување итн), на создавањето, стекнувањето или пренесувањето на недвижен имот или права на недвижен имот, на изградба на нови градби, битни пренамени на постојните градби, на изнајмувањето станбени простории за туристички цели социјални услуги, на договорите за временски поделената употребата на недвижности, повеќето аспекти на договорите за превоз на патници итн.

<sup>31</sup> За целосен преглед на состојбата во однос на ова прашање во одделните земји членки, види: *Finale Report on the Study on the application of the Consumer Rights Directive 2011/83/EУ*, Publication office of the EU, May, 2017.

<sup>32</sup> Види повеќе: точка 14 од Преамбулата на Директивата.

договорите на далечина и договорите склучени надвор од деловните простории. Сите наведени обврски на трговецот се јасно дефинирани во Директивата, и се насочени кон обезбедувањето на поеднава заштита на потрошувачите во ЕУ. Иако со целосна поддршка и јасна имплементација на принципот на „целосна хармонизација“, Директивата и во овој сегмент им дава можност на земјите членки, да ги постигнат предвидени и очекуваните ефекти, преку употреба на различни алтернативи на регулација. Во ова насока се решенијата за правото на избор на јазикот што ќе го користат во информирањето на потрошувачите (член 6, точка 7, Директива 2011/83/ЕУ), можноста во националните законодавства да предвидат дополнителни барања во поглед на информирањето (член 6, точка 8), можноста да се предвиде обврска во националното законодавство, дека трговецот има обврска да ја потврди понудата што ја доставил потрошувачот, доколку договорот на далечина се склучува преку телефон (член 8, точка 6), конечно, Директивата допушта земјите-членки да го забранат наплатувањето на побарувањето од потрошувачите, во одреден рок после склучувањето на договорот. Наведените отстапување се реализираат преку исклучокот што го предвидува член 4, и формулацијата „освен тогаш кога тоа со Директивата е допуштено“. Во останатите сегменти, Директивата детално ги анализира аспектите на потрошувачкото право, за кои во самиот почеток имала интенција да ги уреди на ЕУ ниво.

Како што спомнавме, клучни аспекти за кои ЕУ имала интенција да постигне еднаков регулаторен режим се: правото на информирање, правото на отстапување и другите права на потрошувачите, кои ги уредуваат испораката, преносот на ризик, дополнителните плаќања итн. Во низата обврски на трговците, клучно внимание Директивата посветува на „обврската за информирање кај договорите на далечина, и договорите склучени надвор од деловните простории.“ Според член 6 точка 1 од Директивата, обврската за информирање на потрошувачите подразбира дека трговецот е должен на јасен и разбирлив начин да му ги даде на потрошувачот точно определени информации, пред договорот на далечина или договорот склучен надвор од деловно простории или понудата за таков договор, да станат обрзувачки за потрошувачот.<sup>33</sup> Во овој член, Директивата пристапува кон детално уредување на информациите што трговецот е должен да му ги даде на потрошувачот, со што ја избегнува опасноста од различното интерпретирање на ова обврска, од страна на националните судови во земјите членки. Во ова насока, Директивата исто така предвидува дека „товарот на докажување за исполнување на ова обврска паѓа на трговецот“.

Директивата пристапува кон детално уредување и на правото на откажување од договорот, во смисла на член 9 точка 1 од Директивата. Имено, според формулацијата во Директивата, „освен во случаите кога се применува член 16, потрошувачот има рок од 14 дена да се откаже од договорот склучен на далечина или склучен надвор од деловните простории“, а за тоа да не наведени никакви причини, и да не поднесе никакви трошоци, освен трошоците предвидени во член 13, став 2 и член 14 од Директивата. Во делот именуван како „други права на потрошувачите“, поглавје IV, Директивата го применува истиот принцип на детално уредување на прашањата, избегнувајќи го пристапот на уредување преку „генерални клаузули“, а со цел да се превенира состојба на различно интерпретирање и спроведување на правото. Имплементацијата на принципот на „целосна хармонизација“ генерира од член 114 од ДФЕУ, и е карактеристичен за повеќе Директиви од областа на приватното право и тоа: Directive on product liability (85/374), Directive on Unfair commercial practices (2005/29), Timeshare (2008/122). Имплементацијата на овој принцип *per se* не

<sup>33</sup> Во член 6 (точка а-т) од директивата 2011/83/ЕУ, таксативно се наведени информации кои трговецот е должен да му ги даде на потрошувачот: Во прилог на ова ќе наведеме неколку клучни: главните карактеристики на стоката или услугата, во мерка во која тоа е примерно во однос на носителот на податоците, и на стоката или услугите; идентитетот на трговецот; географската адреса на која трговецот има свое седиште; вкупната цена на стоката или услугата, вклучувајќи го данокот, трошоците за употреба на средствата за далечинска комуникација за склучување на договорот, начинот на плаќање, испорака и извршување, рокот до кој трговецот треба да ја достави стоката или да ја изврши услугата, во случаите кога постои правото на отстапување, трговецот е должен да го запознае потрошувачот со условите за отстапување, рокот и постапките за остварување на тоа право, итн.

значи постигнување на најдобри резултати (Мак, 2012). Овој принцип содржи предности и слабости познати на надлежните тела во ЕУ. Принципот на „минимална хармонизација“ е типичен за Mortgage Credit Directive (2014/2017), package travel (90/314), distance selling (97/7/repealed 2014), doorstep selling (85/77 repealed 2014).

### **2.2.1.1. Директива 2008/48/ЕС на Европскиот парламент и Советот за договорите за потрошувачките кредити**

Директивата 2008/48/ЕУ е плод на претходно спроведената анализа на примената на Директивата 87/102/ЕЕЗ, т.е., утврдените разлики во законските прописи на одделни држави-членки, во поглед на договорите за потрошувачки кредити. Во 1995 година, Комисијата го претставила извештајот за функционирање на Директивата 87/102/ЕЕЗ и ги истакнала реакциите во поглед на примената на Директива 2008/102/ЕЕЗ точка 2). Во 1996 година, е поднесен друг извештај за функционирање на на Директивата 87/102/ЕУ и констатирано е дека државите-членки користат различни механизми за заштита на потрошувачите и тоа по основ на разликите во правната или економската состојба на национално ниво. Сето тоа придонело кон потребата од ревидирање на правниот режим на ова поле, т.е., усвојување на Директивата 2008/48/ЕУ, со основна цел да придонесе кон олеснување на пристапот кон заедничкиот пазар за потрошувачки кредити, зголемување на мобилноста на европските граѓани, зголемување на конкурентноста на давателите на кредит, и конечно, кон создавање на хармонизиран правен режим за заштита на правата на потрошувачите во договорите за потрошувачки кредити.

Согласно точка 9 од Преамбулата на Директивата 2008/48/ЕУ, не би требало да им се допушти на државите-членки да задржат или да внесат национални решенија, поинакви од оние што се утврдени во Директивата 2008/48/ЕУ. Оттука и констатацијата дека Директивата 2008/48/ЕУ, се базира на принципот на целосна хармонизација, што како концепт е елабориран и во теоријата која го проучува прашањето за потрошувачките кредити (Mijatovic, Gongeta, 2014). Согласно формулацијата од точка 9 на Преамбулата на Директивата, битно е да се истакне дека ова ограничување на земјите-членки, се применува само во случаите кога постојат одредби усогласени со Директивата. Кога не постојат такви одредби, земјите-членки слободно треба да одлучат дали ќе го задржат постојното, или ќе воведат ново национално право.

Директивата 2008/48/ЕУ влезе во сила од 11 Јуни 2008 година, со обврска за земјите-членки да ја транспонираат во националното законодавство заклучно со 12 Мај, 2010 година. Директивата 2008/48/ЕУ ја укина Директивата 87/102/ЕЕЗ и предвиди неколку новитети кои првенствено се однесуваат на: обврската за преддоговорно и договорно информирање на потрошувачите, обврска за оценка на кредитната способност на потрошувачите, правото на откажување на договорот за кредит склучен на неодредено време, правото на раскинување итн.

Во член 2 од Директивата, уредено е прашањето за подрачјето на нејзината примена, наведувајќи со една општа клаузула дека „Директивата се применува на договорите за кредит“, а детално уредувајќи, на кои договори за кредит е исклучена примената на Директивата. Во насока на ова, Директивата ги исклучува од полето на примена: договорите за кредит наменет за стекнување или задржување на сопственост врз недвижности и договори за кредит осигурани со заложно право на недвижности; договорите за кредит кои опфаќаат вкупен износ на кредит помал од 200 евра, или поголем од 75.000 евра; договорите за закуп или лизинг во кои со самиот договор, или со посебен договор не е пропишана обврската за купување на предметот на договорот; договорите за кредит според кои кредитот се одобрува без камата и без какви било други надоместоци и договорите за кредит според чии услови кредитот мора да се отплати во рок од три месеци, а се плаќаат незначителни надоместоци; договорите за кредит кои се резултат на спокодување постигнато на суд или некое друго тело со законски овластувања итн.

Исклучоците предвидени во поглед на примената на Директивата, можат да бидат надминати преку интервенција во националните легислативи на земјите-членки. Имено, земјите-членки можат да задржат или да воведат решенија во националните законодавства кои одговараат на решенијата од Директивата, или на одредени одредби за договор за кредит, надвор од подрачјето на примена на Директивата 2008/48/ЕУ. Во смисла на точка 10 од Преамбулата на Директивата 2008/48/ЕУ, тоа на пример може да бидат и договори за кредит кои опфаќаат износ понизок од 200 евра, или повисок од 75.000 евра. Понатаму, во насока на ова, земјите-членки може да ги применат одредбите од Директивата 2008/48/ЕУ на поврзаните кредити, кои не се опфатени со дефиницијата за врзани договори за кредит во смисла на Директивата 2008/48/ЕУ. Во поглед на прашањата кои се однесуваат на кредитните односи, а кои директивата не ги уредува, земјите-членки имаат слобода да ги уредат преку интервенција во постојните или воведување на нови решенија во националната легислатива.

Директивата 2011/7/ЕЗ е резултат на одамна утврдената потреба во ЕУ, да се интересира во сферата на задоцнетото плаќање на доспеаните побарувања на доверителите спрема должниците. Тргувајќи од фактот дека токму задоцнетото плаќање на долговите во трговските трансакции, во голема мерка придонесува кон зголемувањето на инсолветноста на трговците, како и кон зголемувањето на бројот на стечајните постапки, уште во 2000 година Европскиот парламент и Советот ја усвоија Директивата 2000/35/ЕУ, за спречување на задоцнето плаќање, со цел да придонесат кон намалување на случаите на задоцнето плаќање, а со тоа и кон обезбедувањето на поголем степен на конкуретност на зедничкиот пазар (Hopkins, Richmond, 2017).

И покрај големите очекувања од страна на Комисијата и парламентот, донесувањето на Директивата 2000/35/ЕУ не ги постигна очекуваните резултати. Следствено, во 2011 година, Европскиот парламент и Советот, силно ја изразија потребата од суштински промени во Директивата 2000/35/ЕУ (точка 1 од Преамбулата на Директивата 2001/7/ЕУ).

Подрачјето на примена на ова Директива, е ограничено на сферата на деловните трансакции.<sup>34</sup> Согласно образложението во точка 8 од Преамбулата, Директивата не би требало да се однесува на потрошувачките договори, како и на каматите кои се однесуваат на останатите плаќања.<sup>35</sup>

#### **2.2.1.2. Директива на Советот 86/653/ЕЕС од Декември 1986 за усогласување на правото на држави-членки во врска со samozапослените трговски застапници**

Директивата 86/653/ЕЕЗ, е плод на констатираната потреба да се хармонизира правниот режим на уредувањето на односите помеѓу налогодавачот и трговскиот застапник (*commercial agent*)<sup>36</sup> на заедничкиот европски пазар на услуги. Директивата 86/653/ЕЕЗ е базирана на принципот на „минимална хармонизација“ и обезбедува минимум гарантирана заштита за трговскиот застапник кој обезбедува услуги во ЕУ. Целта на директивата е насочена кон обезбедување на хармонизиран систем на правни мерки за заштита на трговските застапници во односите со налогодавачите, да создаден конкуретски систем на понуда на трговски услуги, и да придонесе кон зголемување на обемот и динамиката на трговските трансакции, чие склучување е резултат на претходно склучени договори за трговско застапување.

При конципирањето на потребите од создавање на хармонизиран правен режим на полето на трговското застапување, Советот на ЕУ, во смисла на Директивата 86/653/ЕЕЗ,

<sup>34</sup> Критериумите за дефинирање на малите и средни трговци се утврдени во препораката на Комисијата 2003/361/ЕЗ, во која е содржана и дефиницијата за микро, мали и средни трговци (СЛ. Л. 124 од 20.05.2003).

<sup>35</sup> Во контекст на ова, решенијата на Директивата 2011/7/ЕЗ не се однесуваат на плаќањата според правото применливо на чекови и менице или плаќање кои се извршуваат како надомест на штета, вклучувајќи ги и плаќањата на осигурителните друштва.

<sup>36</sup> Случај C-85/03., достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CO0085>, [пристапено на 11 Март, 2018 година].

тргнува од член 57 став 2 од ДФЕУ што се однесува на поимањето на „услугите“ во рамки на значењето на Директивата.<sup>37</sup> Според ова решение, „без да е во спротивност со одредбите од поглавјето за правото на основање, лице кое обезбедува услуга, со цел да го прави тоа, може привремено да ја врши својата дејност во земја членка каде што се обезбедува услугата, под истите услови што таа земја им ги наметнува на своите државјани.“

Земајќи го предвид големиот обем и динамика на услугите кои ги даваат трговските застапници на пазарот на услуги, повеќе од оправдано е отстранувањето на разликите во правните системи на одделните земји членки, т.е., обезбедувањето на минимум правна заштита на правата на трговскиот застапник во државите-членки. Во интерес на намалување на бројот на спорови, отстранување на различните интерпретации од националните судови, Директивата 86/653/ЕЕЗ пристапува кон поимно определување на категоријата „трговски застапник“, избегнувајќи ги сите потенцијални проблеми и дилеми при правораздавањето во националните правни системи. Попрецизно, при одредувањето на подрачјето на примена, Директивата 86/653/ЕЕЗ, за сопствени потреби го дефинира поимот на „трговски застапник“, и изречно нагласува дека нејзината цел се однесува на усогласувањето на законските и другите прописи во државите членки, кои го уредуваат односот помеѓу трговскиот застапник и неговиот налогодавец. Според член 1, точка 2 од преамбулата, „трговскиот застапник претставува samozапослен посредник кој има постојано овластување за посредување при продажба или купување стока во име на друг субјект (налогодавец), односно за посредување и склучување на таква правна работа во име и за сметка на налогодавецот“.

Три клучни прашања во Директивата 86/653/ЕЕЗ се предвидени како стожерни за обезбедување на унифициран статус на трговскиот застапник во државите-членки, т.е., на заедничкиот европски пазар на услуги. Имено, иако со минималистички пристап на уредување, Директивата 86/653/ЕЕЗ посебно внимание на одреден корпус прашања за кои смета дека на ниво на ЕУ треба да има хармонизиран правен режим и тоа: а) правото на надомест на трговскиот застапник за извршените услуги; б) правото на обештетување или компензација во случај на престанување на договорот за трговско застапување во смисла на член 17 став 1 и 2; в) и забраната за конкуренција кај трговските застапници. Преку имплементација на решенијата за надоместок за извршените услуги на трговскиот застапник, по основ на договорот за трговско застапување, Директивата во поглавјето III, именувано како „надоместок“, член 6 став 1, го гарантира правото на надоместок на трговскиот застапник, и во случаите кога за тоа не постои спогодба во договорот за трговско застапување, без да ја доведува во прашање примената на задолжителните решенија за висината на надоместокот прифатени во државите-членки.

Како посебно битно прашање, Директивата во поглавје IV, именувано како „склучување и раскинување на договорот за застапување“ го уредува правото на трговскиот застапник да биде обештетен или да му се надомести штетата под точно определени услови во Директивата. Според член 17 став 1, „државите членки преземаат неопходни мерки како би се осигурале дека трговскиот застапник, *после* раскинувањето на договорот за застапување ќе биде обештетен согласно условите предвидени во член 17 став 2, односно, да му се надомести штета согласно условите од член 17 став 3.“ Во член 17, став 2 и 3, Директивата изречно предвидува кои услови треба да бидат исполнети, за да трговскиот застапник стекне право на обештетување. Во уредувањето на ова право на трговските застапници, Директивата го предвидела „*правото на избор*“ на државите членки, во поглед на имплементацијата на еден од двата системи на надоместување на штета под точно определени услови и тоа: „системот на обештетување/indemnity system“, или системот на

<sup>37</sup> Член 57 став 1 од ДФЕУ, Услугите се смета дека се услуги во рамки на значењето на Договорите кога тие се обезбедуваат за надоместок, доколку не се регулирани со одредбите што се однесуваат на слобода на движењето на стоки, капитал и лица. Услугите вклучуваат: а) дејности од индустриски карактер; б) дејности од трговски карактер; в) занаетчиски дејности; г) дејности на слободните професии.

компензација/compensation system.<sup>38</sup>

Согласно кој било од системите, право е на трговскиот застапник во случај на престанок на договорот за трговско застапување, да бара компензација или обештетување под условите образложени во член 17 став 2 и 3. Исклучок постои под точно определни услови во член 18 од Директивата 86/653/ЕЕЗ, каде е предвидено дека обврската за обештетување или компензација во смисла на член 17 став 2 и 3 од Директивата, а) нема да постои, доколку налогодавецот го раскине договорот за застапување поради пропусти кои можат да се препишат на трговскиот застапник, што го оправдува раскинувањето на договорот без отказан рок спрема националното законодавство; б) ако трговскиот застапник го раскинал договорот за застапување, а доколу таквото раскинување не е оправдано согласно околности кои може да се препишат на налогодавецот, или по основ на годините, немоќта или болеста на трговскиот застапник, поради што од него неможе разумно да се бара да продолжи со дејноста; в) ако трговскиот застапник, спогодбено со налогодавецот, своите права и обврски ги пренесе на друг субјект.<sup>39</sup>

Како исклучително битен сегмент од уредувањето на правните односи помеѓу налогодавачот и застапникот, Директивата 86/653/ЕЕЗ го предвидува и антиконкурентскиот правен режим, во смисла на постоење согласност на договорните страни за ограничување на деловната активност на трговскиот застапник после раскинувањето на договорот. Ова антиконкурентска концепција во смисла на Директивата 86/653/ЕЕЗ е предвидена како „клаузула за забрана за конкуренција“. Според Директивата, клаузулата е полноважно правна во точно определни случаи и тоа: а) ако е предвидена во писмена форма; б) ако се однесува на географско подрачје и на група на странки што се доверени на трговскиот застапник, т.е., на видот на стоката која го покрива неговото застапување согласно договорот. Сепак, според Директивата, ова клаузула е полноважна најдолго во рок од две години од раскинувањето на договорот. Најбитно во контекст на овој правен режим е да се истакне дека со ова решение, Директивата не влија на националните законодавства кои наметнуваат други ограничувања во поглед на полноважноста или применливоста на забраната за конкуренција, односно, кои им овозможуваат на судовите да ги намалат обврските на страните кои произлегуваат од такво спогодување. Конечно, Директивата 86/653/ЕЕЗ, не ги обврзува државите-членки да предвидат објавување на информации, доколку таквото предвидување е спротивно на јавниот поредок.

Директивата 86/653/ЕЕЗ, содржи јасни, прецизни и разбирливи решенија. Споровите кои ги доведуваат во прашање правата на трговските застапници, а каде примената на Директивата 86/653/ЕЕЗ не е доведена во прашање, се решаваат во брза, ефикасна и рационална судска постапка. Наспроти ова, споровите кои се однесуваат на правата на трговскиот застапник, а каде како спорно се наметнува прашањето за примената на Директивата 86/653/ЕЕЗ, ја одложуваат постапката, и го комплицираат решавањето на предметот.

Судската практика што ни беше на располагање, нè наведе на констатацијата дека во најголем број на случаи, националните судови во смисла на член 267 од ДФЕУ, со барање за претходна одлука (*preliminary ruling*), се обраќаат до Судот на Правдата на ЕУ за да се отстранат дилемите во поглед на примената на Директивата 86/653/ЕЕЗ во случајот што е предмет на дискусија (спор). Во насока на ова, во Случајот C-507/15,<sup>40</sup> по

<sup>38</sup> Commission of the European Communities, Brussels (COM) 96, 364 final, Report on the application of the article 17 of the Council Directive on the Co-ordination of the laws of the member states relating to self-employed Commercial agents (86/653/EEC).

<sup>39</sup> Во интерес на обезбедувањето на примената на овие решенија од член 17 став 2 и 3, Директивата 86/653/ЕЕЗ, во член 19 предвидува дека странките не може да отстапат од член 17 и 18 од ова Директива, на штета на трговскиот застапник, пред истекувањето на договорот за трговско застапување.

<sup>40</sup> <https://www.idiproject.com/news/eu-new-decision-european-court-justice-commercial-agency-contracts>, [пристапено на 20 Март, 2018 година].

претходно прашање на Трговскиот Суд Гент (Белгија), Судот на Правдата на ЕУ во изреката на пресудата истакнал: „Директивата на Советот 86/653/ЕЕЗ за усогласување на правата на државите-членки во врска со замозапослените трговски застапници и спогодбата за придржување помеѓу Европската економска заедница и Турција од 1963 година, треба да се толкува на начин да не им се спротиставува на националните прописи со кои таа директива се пренесува во правото на предметната држава-членка, кои од своето подрачје на примена го исклучуваат договорот за трговско застапување *во рамки во кои трговскиот застапник е основан во Турција, каде што ја извршува својата деловна активност од тој договор, а налогодавецот е основан во наведената држава-членка*, така што, во овие околности трговскиот застапник не може да се повика на правата кои со Директивата 86/653/ЕЕЗ се гарантираат за него, после престанувањето на договорот за трговско застапување“.

**2.2.1.3. Директива 2008/122/ес на Европскиот парламентар и Советот од 14 од Јануари 2009 година за заштита на потрошувачите во однос на одредени аспекти на договорот за правото на временски ограничена употреба на недвижности, за долгорочни производи за одмор, препродажба и размена**

Директивата 2008/122/ЕС влегува во категоријата директиви од областа на Европското потрошувачко право што се базираат на принципот на „максимална хармонизација“. Имплементацијата на принципот на „максималната хармонизација“ во Директивата 2008/122/ЕС, била во насока на отстранување на пропустите во поглед на заштитата на правата на потрошувачите и нарушеното функционирање на пазарното натпреварување во сферата на договорите за користење на недвижности по начелото на timeshare. Уште во преамбулата на Директивата, во точка 3, јасно е предвидено дека „на државите членки не смее да им биде дозволено да во националното законодавство задржат или внесат одредби кои отстапуваат од одредбите на ова Директива.“ Со тоа јасно е изразена имплементацијата на принципот на „максимална хармонизација“ на ова поле.<sup>41</sup>

Оправданоста од преземање конкретни чекори, во насока на зголемување на правната сигурност и обезбедувањето на идентичен правен режим на заштита на потрошувачите, произлегува од констатираната потреба да интервенира на ова поле, пред сè како резултат на бројните промени во сферата на временски ограничената употреба на недвижности, и појавата на нови производи за одмор, кои не биле опфатени со Директивата 94/47/ЕЗ (*договори за препродажба и размена*).

Оправданоста од донесувањето на Директивата 2008/122/ЕЗ, е во тесна врска со нејзината цел и тоа, да придонесе кон правилно функционирање на внатрешниот пазар, и да постигне висок степен на заштита на потрошувачите, преку усогласување на законите и другите прописи на државите-членки кои се однесуваат на одредени аспекти на маркетингот, продажбата, препродажбата и ограничената употреба на недвижностите и долгорочните производи за одмор, т.е., договорите за размена (член 1 од Директивата).

Директивата 2008/122/ЕЗ, се однесува на уредување на правните односи, т.е., трансакциите помеѓу трговците и потрошувачите, при што, истата не ја доведува во прашање примената на националното законодавство со кое се уредуваат општите правни инструменти во договорното право, правниот режим што се однесува на регистрирање на недвижности и подвижни ствари и преносот на недвижности, понатаму, правната рамка што се однесува на условите за основање или давање на овластување или барање за издавање на лиценца, и кои се однесуваат на утврдувањето на правната природа на правата кои се предмет на договорите опфатени со Директивата 2008/122/ЕЗ.

По примерот на модерните правни режими содржани во Директивите на ЕУ, Директивата 2008/122/ЕЗ, го уредува прашањето за „предоговорното информирање“. Утре во точка 10 од Преамбулата на Директивата, е дадено образложение за потребата

<sup>41</sup> Принципот на „максимална хармонизација“, сепак допушта, државите-членки да задржат или внесат одредби кои се во согласност со правото на Унија, за прашањата за кои не постои усогласен (хармонизиран) правен режим. Види повеќе: точка 3 од Преамбулата на Директивата 2008/122/ЕЗ.

од гарантирање на правото на потрошувачите да добијат преддоговорна информација и договор на јазик што ќе го изберат, т.е., што им е добро познат. Според формулацијата од член 4 од Директивата, „трговецот е должен да му даде на потрошувачот точни и доволни информации на јасен и разумлив начин, пред последниот (потрошувачот) да се обврзе со договорот или понудата“. Директивата 2008/122/ЕЗ го гарантира и правото на откажување од договорот, во смисла на член 6 став 1. Имено, Директивата го гарантира ова прашање на потрошувачите истакнувајќи дека покрај правните средства кои им стојат на располагање и потрошувачите согласно националните законодавства во случај на повреда на правниот режим од Директивата, државите-членки осигуруваат да потрошувачот добие рок од 14 календарски денови, да без образложение се откаже од договорот за правото на временски ограничена употреба на недвижности, долгорочни производи за одмор, препродажба или размена (член 6, став 1). Со цел да се превенира состојбата постоење на дилеми и нејасни прашања во врска со примената на „правото на откажување“, Директивата го уредува и прашањето од кога почнува да тече рокот од 14 календарски денови, како и прашањето за правните последици од откажувањето од договорот. Оттука, битно е да се истакне дека значењето што Директивата го дава на заштитата на потрошувачите, па во оваа насока предвидува дека потрошувачот кој го користи своето право на откажување од договорот не сноси никакви трошоци, ниту е должен да ја плати вредноста на извршените услуги од страна на трговецот, што можела да се изврши пред отстапувањето од договорот (член 8 став 2).

Конечно, со цел да се осигура ефектуализацијата на предвидените права на заштита на потрошувачите, Директивата го уредува и прашањето за судската и управна заштита на потрошувачите, предвидувајќи дека државите-членки обезбедуваат постоење на соодветни и ефикасни мерки со кои се осигурува дека трговците се придржуваат на ова Директива во интерес на потрошувачите. Во насока на ова, со националните правни режими гарантирано е правото на јавните тела и служби или нивни претставници, на организациите за заштита на потрошувачите и стручните организации, да преземат конкретни мерки пред судовите и надлежните управни тела, за примена на националните прописи за спроведување на Директивата 2008/122/ЕЗ.

Од анализата на структурата и содржината на Директивата 2008/122/ЕЗ, произлегува дека истата генерира поширок и потемелен опсег на заштита на правата на потрошувачите во однос на Директивата 94/47/ЕЗ. Во интерес на обезбедување на нејзината примена од страна на државите-членки, уредена е и обврзувачката природа на директивата. Имено, според решението од член 12, давите-членки ја обезбедуваат премената на Директивата 2008/122/ЕЗ, од причина што гарантираат дека во случај кога на договорот се применува правото на некоја држава-членка, потрошувачот не може да се откаже од правата кои му се гарантираат со Директивата. Во случај кога меродавно право е правото на трета земја, на потрошувачот не смее да му биде скретено правото на заштита кое му го обезбедува Директивата 2008/122/ЕЗ.

За оценување на применливоста и ефикасноста од транспортирањето на Директивата 2008/122/ЕЗ,<sup>42</sup> а од аспект на судската практика е случајот Е-16/13.<sup>43</sup>

#### **2.2.1.4. Директива 2015/2302 на Европскиот парламентар и Совет од 2015 година за патување и пакет аранжман и поврзани патувачки аранжмани за измена на Регулацијата 2006/2004 и Директивата 2011/83 на Европскиот парламентар и Советот и ставање надвор од сила на Директивата 90/314/ЕЕЗ**

Со цел да се отстранат недостатоците и да се пополнат правните празнини во Директивата 90/314/ЕЕЗ, на 11.12.2015 година, во службен весник L 326/1, објавена

<sup>42</sup> Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1525374152481&uri=CELEX:52015DC0644>, [пристапено на 23 Март, 2018 година].

<sup>43</sup> Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1525374152481&uri=CELEX:E2013J0016>, [пристапено на 22 Март, 2018 година].



е Директивата 2015/2302, со основна задача да ги придонесе кон хармонизирање на националните правни режими во сферата на туризмот, пакет аранжманите и поврзаните патни аранжмани. Како една од најпрофитабилните гранки во ЕУ,<sup>44</sup> нужно е хармонизирањето на правниот режим во државите-членки, како би се отстраниле бројните бариери во поглед на прекуграничните трансакции, а истовремено би се хармонизирал правниот режим на заштита во потрошувачкиот сектор.

Потребата од ревидирање на Директивата 90/314/ЕЕЗ и нејзино ставање надвор од сила, во најголема мерка е резултат на слободата што им беше оставена на земјите членки во поглед на начинот на транспонирање на директивата. Оттука, според точка 4 од Преамбулата на Директива та 90/314/ЕЕЗ, „правната расцепканост доведува до поголеми трошоци за трговците и пречка за оние кои имаат волја да работат прекугранично, па со тоа на потрошувачите им се ограничува изборот.“ Од аспект на степенот на усогласување на националните правни системи со решенијата од Директивата 2015/2302, на самиот почеток јасно е утврдено „само ако не е во Директивата поинаку предвидено, државите членки во своето национално законодавство ниту задржуваат, ниту внесуваат одреди кои отстапуваат од решенијата во Директивата 2015/2302, вклучувајќи построги или помалку строги одредби со кои би се постигнало различно ниво на заштита на патниците. Фокусот во Директивата 2015/2302 е на обезбедувањето на потребите предоговорни информации, утврдување на концептот на одговорност за извршување на пакетот на аранжманите, заштита во случај на несолветност на организаторот на патувањето и поврзаните патни аранжмани. Хармонизирањето на правниот режим во туризмот е логична последица на природата на дејноста, оттука, практиката покажа низа предности од овој процес.“<sup>45</sup>

#### **2.2.1.5. Директива 2002/47/ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 6 Јуни 2002 за договори за финансиски колатерал**

Директивата 2002/47/ЕС е плод на интервенциите во заедничкиот европски пазар на полето на заштита на потрошувачите. Целта на директивата 2002/47/ЕС е заштита на полноважноста на договорите за финансиски колатерал кои се темелат на преносот на целосната сопственост на колатералот, со цел да се отстранат таканаречените преквалификации на договорот, во камата на хартиите од вредност.<sup>46</sup> Директивата 2002/47/ЕС не е во спротивност со полноважноста или дејството на договорните одредби на финансиски инструменти или кредитни побарувања дадени како финансиски колатерал. Ова во смисла на права, обврски или други услови содржани во условите за издавање на вакви инструменти, или какви било други права и обврски и други услови што се применуваат кај издавачите. Во поглед на односот со националното законодавство на државите-членки, Директивата 2002/47/ЕС не влијае на правото на државите-членки да во врска со кредитните побарувања воведат решенија заради осигурување на полноважност на договорите за финансиски колатерал во однос на третите лица.<sup>47</sup>

#### **2.2.1.6. Директива 2009/138 / ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 25 ноември 2009 година за преземање и извршување на дејноста осигурување и реосигурување (солвентност II)**

<sup>44</sup> Во 2018 година, секторот „патувања и туризам“ директно учествуваше со 3,9% во БДП на ЕУ и учествуваше со 5,1% од вкупната работна сила. Кога се земат предвид нејзините блиски врски со други економски сектори, бројките на туризмот се зголемуваат значително (10,3% од БДП и 11,7% од вкупната вработеност, што е еднакво на 27,3 милиони работници). Преземено од: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/126/tourism>, [пристапено на 1 Јуни 2019].

<sup>45</sup> Види повеќе: Stakeholder expert group to support the application of the Package Travel and Linked Travel Arrangements Directive (2015/2302) (E03617), преземено од: [https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail\\_groupDetail&groupID=3617&news=1](https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail_groupDetail&groupID=3617&news=1), [пристапено на 1 Јуни 2019].

<sup>46</sup> Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02002L0047-20140702-&from=EN>, [пристапено на 3 Јуни 2019].

<sup>47</sup> Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32002L0047>, [пристапено на 5 Јуни 2019].

Директивата 2009/138/ЕС е усвоена после ревидирање на правниот режим на Директивата 73/239/ЕЕЗ и утврдување на потребата од интервенирање во европската легислатива за работата на друштвата за осигурување и реосигурување. Интервенции во легислативата реализирани преку усвојувањето на Директивата 2009/138/ЕЕЗ се фокусирани на зголемувањето на нивото на заштита на договарачите и корисниците на осигурувањето, со посебен акцент на надзорот во работењето на друштвата. Во поглед на обврската за транспонирање на Директивата во националните законодавства на државите-членки, предвидено е промени само во темелните концепти во однос на решенијата од претходните директиви (Директива 2009/138/ЕЕЗ, точка 136 од Преамбулата).<sup>48</sup> Директивата 2009/138/ЕЕЗ се применува на друштвата за осигурување кои се занимаваат со директно животно и неживотно осигурување и кои се основани или имаат волја да се основаат на територија на држава-членка на ЕУ. Ова директивата се применува и на друштвата за реосигурување кои се занимаваат со реосигурување и кои се основни или имаат волја да се основаат на територија на држава-членка на ЕУ, со исклучок на глава IV.<sup>49</sup>

**2.2.1.7. Директива 2009/103 / ЕС на Европскиот парламент и на Советот од 16 септември 2009 година во врска со осигурување од граѓанска одговорност во однос на употреба на моторни возила и извршување на обврската за осигурување од ваква одговорност**

Задолжителното осигурување на моторните возила е исклучително битно прашање како во поглед на заштитата на договарачите и корисниците на осигурувањето, така и во поглед на жртвите од сообраќајни несреќи. Од аспект пак на консолидацијата на заедничкиот европски сообраќаен простор, задолжителното осигурување придонесува кон експанзија во движењето на стоки и услуги. Земајќи ги предвид сите овие аспекти, ЕУ константно интервенира во ова област. Почнувајќи од Директивата на Советот 72/166/ЕЕЗ за усогласување на законите на државите-членки за осигурување од граѓанско правна одговорност во поглед на употреба на моторните возила и извршување на обврските за осигурување од таквата одговорност, па до денес, ЕУ континуирано работи на адаптирање на правниот режим во овој сегмент, преку измени и дополнувања на директивите.<sup>50</sup>

**2.2.1.8. Директива на Советот 85/374/ЕЕЗ на 25 јули 1985 година за приближување на законите, регулативите и административните одредби на земјите-членки во врска со одговорноста за неисправни производи**

Земајќи го во предвид значењето на продажбата, обемот, динамиката и потребите за промет на стоки во секојдневните В2В и В2С, Советот на заедницата уште во 1985 година ја утврди потребата од создавање на заеднички европски правен режим за утврдување на одговорноста на производителите за штетата предизвикана од неисправност на нивните производи. Директивата 85/374/ЕЕЗ<sup>51</sup> ги базира своите решенија водејќи сметка за заштита на потрошувачите на заедничкиот европски пазар. Практично, тоа е и основната цел на Директивата. Преку усогласување на националните правни режими да се постигне подеднаков третман и режим на правна заштита на европскиот потрошувач, во однос на правото на надомест на штета од неисправен производ. Со цел усогласување на статусот на „потрошувачот“, директивата ги дефинира основните поими во ова сфера, нагласувајќи дека дефинирањето е исклучиво за потребите на самата директива. Ваквата концепција претставува предност во однос на другите акти на ЕУ, и овозможува полесно разбирање и транспонирање на истата во националните правни системи.

<sup>48</sup> Преземено од: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0138&from=en>, [пристапено на 5 Јуни 2019].

<sup>49</sup> Глава 4 од Директивата 2009/138/ЕЕЗ се однесува на реорганизацијата и ликвидацијата на осигурителните компании.

<sup>50</sup> Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0103&from=en>, [пристапено на 12 Ноември, 2018].

<sup>51</sup> Последни измени на директивата 85/374/ЕЕЗ се направени во 1999. Види: <http://data.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj>, [пристапено на 20 декември 2018].

**2.2.1.9. Директива 2002/65/ЕЕС на Европскиот парламент и Советот од 23 Септември 2002 за продажба на финансиски услуги на далечина наменети за потрошувачите и за измена на директивата на Советот 90/619/ЕЕС и директивите 97/7/ЕЕС и 98/27/ЕС**

Како резултат на зголемената потреба за изедначување на правниот режим на заштита на потрошувачите/корисниците на финансиски услуги на далечина, Парламентот и Советот во 2002 година ја усвоија Директивата 2002/65/ЕЕС<sup>52</sup>. Согласно образложението од преамбулата, усвојувањето на ова директива е неопходна за отстранувањето на бариерите во користење на финансиските услуги на далечина. Како дополнување на ова аргументација е и фактот што на ова прашање на се применуваат одредбите од директивата 97/7/ЕЗ на Европскиот парламент и Совет. Ова директива се однесува на сите финансиски на далечина. Во однос на националните законодавства, во самата преамбула е предвидено дека директивата не ја доведува во прашање можноста државата членка на ЕУ да ја прошират примената на директивата 2002/65/ЕЕС и на непрофитните организации и на субјектите кои се користат со финансиски услуги како би стекнале статус на претприемачи.

**2.2.1.10. Директива 98/6/ЕС на европскиот Парламент и на Советот од 16 Фебруари 1998 за заштита на потрошувачите при истакнување на цените на производите понудени на потрошувачите**

Во согласност со Европската политика на зголемување на транспарентноста во дејствување на пазарот на стоки и услуги, заштита на потрошувачите преку подобрувањето на системот на информирање и точност на податоците, Европскиот Парламент и Советот во 1998 година ја усвоија Директивата 98/6/ЕС.<sup>53</sup> Основната цел на ова директива е да се определат ознаки за продажните цени и цени по единица мерка на производите понудени на трговците, на потрошувачите, со цел подобро информирање и полесно споредување на цените. Директивата 98/6/ЕС се базира на принципот на минимална хармонизација. Истата не ги спречува државите членки да усвојуваат или спроведуваат поповолни одредби за информации за потрошувачите и споредба на цените, без да ги нарушува нивните обврски согласно договорот.

**2.2.1.11. Директива 2011/83 / ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2011 година за правата на потрошувачите, за изменување и дополнување на Директивата на Советот 93/13 / ЕЕЗ и Директивата 1999/44 / ЕЗ на Европскиот парламент и Советот и укинување на Директивата на Советот 85 / 577 / ЕЕЗ и Директива 97/7 / ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот**

Директивата 2011/83/ЕУ има широко подрачје на примена. Таа се однесува на сите потрошувачки договори, вклучувајќи ги и договорите за испорака на вода, плин, електрична енергија, вклучувајќи ги оние договори од ваков тип, кога давателот на услугата е орган со јавни овластувања. Исклучок постои за договорите за социјална услуга, здравствена заштита, финансиски услуги, договорите за создавање, стекнување и пренос на недвижности или права на недвижности, за градби, пренамена на постијни градби и за закуп на станбени простории за престојување. Државите членки можат да одлучат да не ја применуваат оваа директива или да не ги одржуваат или наметнуваат соодветните национални одредби за договори склучени надвор од просториите за кои плаќањето што ќе го изврши купувачот не надминува 50 ЕУР. Директивата допушта, државите членки да утврдат помала вредност во нивното национално законодавство. Како дополнување во поглед на односот на ова директива со националните правни режими, стои решението според кое директива нема да влијае на општите одредби на националното законодавство за договори, како што се правилата за валидноста, подготвувањето или извршувањето на договорите. Конечно, Директива не ги спречува трговците да им нудат на потрошувачите

<sup>52</sup> Види иземни на директивата 2002/65/ЕЕС: [пристапено на 1 Ноември 2018 година].

<sup>53</sup> Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31998L0006>, [пристапено на 13 Ноември, 2018 година].

договорни решенија што ја надминуваат заштитата предвидена во оваа Директива, што ја потврдува имплементацијата на принципот на минимална хармонизација на директивата.

**2.2.1.12. Директива 1999/44 / ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 25 мај 1999 година за одредени аспекти на продажба на стоки за широка потрошувачка и за гаранција за таквата стока**

Директивата 1999/44/ЕЗ е усвоена во интерес на проширување на правата на потрошувачите и обезбедување повисок степен на гаранција на заштитата на нивните права. Целта на Директивата е усогласување на националните законски прописи во поглед на одредени аспекти на продажба на стока за широка потрошувачка и обезбедувањето на гаранција за осигурувањето на подеднакво минимална заштита на потрошувачите во заедничкиот пазар. Главната идеја на ова директива е да се зголеми степенот на доверба на потрошувачите во европскиот пазар, да се придонесе кон зајакување на примената на принципот на сообразност на стоката со договорните материјални својства, и конечно, да се спречи различен правен третман на потрошувачите во националните рамки *versus* европскиот пазар на стоки и услуги. Во поглед на односот на директивата со националното право на државите членки, јасно е предвидено дека правата од директивата не ги доведуваат во прашање правата на потрошувачите што им ги гарантира националното право за договорна и недоговорна одговорност. Директивата 1999/44/ЕЗ се базира на принципот на минимална хармонизација, што во основа овозможува да освојат или да задржат и построг правен режим, односно повисок степен на заштита на потрошувачите, компатибилен со директивата.<sup>54</sup>

**2.2.2. Регулативи од областа на Европското договорно право**

**2.2.2.1. Регулатива 261/2004/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 февруари 2004 г. за утврдување на заедничките правила за обештетување и помош на патниците во случај на забранетвлезна патници во воздухоплов и на откажување или долго одложување на летовите, и укинување на Регулативата (ЕЕЗ) Бр 295/91**

Регулативата 261/2004/ЕЗ е донесена во сферата на потрошувачкото право, а во интерес на обезбедување на минимален степен на подеднаква заштита на патниците на заедничкиот европски воздушен простор. Уште во својата преамбула, Регулативата 261/2004/ЕЗ изречно предвидува дека „заштита има се дава на патниците кои тргнуваат од аеродром што се наоѓа во држава членка, меѓутоа заштитата треба да се прошири и на оние патници кои заминуваат од аеродром што се наоѓа во трета држава, кон друг, што се наоѓа во држава-членка, кога авиопревозникот на заедницата го врши летот.“<sup>55</sup> Регулативата 261/2004/ЕЗ не го ограничува правото на авиопревозникот што го врши превозот да бара обештетување од кое било лице, вклучувајќи и трети страни, согласно важечкото (применливото) право. Регулативата 261/2004/ЕЗ остава простор државите членки да го уредат системот на санкции во случај на повреда на Регулативата. Како дополнителна обврска за државите членки произлегува и обврската за осигурување на надзор на општото сообразување од страна на своите авиопревозници со оваа Регулатива и определување на соодветно тело кое ќе ги извршува овие задачи. Надзорот не треба да влијае на правата на патниците и на авиопревозниците за барање законска отштета од судовите, согласно процедурите од националното право. Со усвојувањето на Регулативата 261/2004/ЕЗ Регулативата (ЕЗ) бр. 295/91 се укинува.

**2.2.2.2. Регулатива број 181/2011/ЕЗ на Европскиот Парламент и на Советот од 16 Февруари 2011 за правата на патниците во автобускиот превоз и изменување на Регулативата број 2006/2004/ЕС**

Регулативата број 181/2011/ЕЗ е донесена со цел обезбедување на еднаков европски правен режим на заштита на патниците во автобускиот превоз. Тргувајќи од статусот

<sup>54</sup> *Geramny versus european parliament case c-376/98* да се види ова пресуда, ја има на страница Стр. 8, во фуснота, Kötz Hein, во контекст на потрошувачките директиви.

<sup>55</sup> Види: член 3 од Регулативата.

на патникот (потрошувач) во В2С односот, ЕУ мора да води смета за обезбедување на минимално хармонизирано ниво на заштита на патниците во заединчкиот европски пазар. Регулативата е компатибилна со Конвенцијата на ООН за правата на лицата со посебни потреби, и овозможува еднаков третман, забрана за дискриминација и целосна имплементација на принципот на социјална инклузија.

Со Регулативата број 181/2011/ЕЗ не се ограничува правото на превозникот да бара обештетување од кое било лице, вклучувајќи и трети лица, согласно со националното законодавство што се применува. Државите-членки треба да обезбедат усогласеност со оваа регулатива и да назначат надлежен орган или власти за извршување на задачите на контрола и спроведување. Ова не влијае на правата на патниците да бараат правно надоместок на суд во согласност со националното законодавство. Државите-членки треба да промовираат употреба на јавен превоз и употреба на интегрирани информации и мапи со цел да се оптимизира употребата и интероперабилноста на различните начини на транспорт и различни превозници. Државите членки треба да утврдат казни за прекршувања на оваа регулатива и да обезбедат нивна примена.<sup>56</sup>

### III. Практика на Судот на правдата на ЕУ

Во сферата на договорното право постои судска практика на Судот на Правдата на ЕУ. Во елаборациите на прелиминарните одлуки, СПЕУ допира до повеќе области на приватното право, како темелно и сеопфатно го образложува своето резонирање за применото барање. Анализата на пресудите на СПЕУ укажува на поширокото елаборирање на пресудите и фаворизирање на принципите на зачувување на заедничкиот европски пазар *versus* класичниот национално правен систем на договорното право (Martijn, Rutgers 2016). Сепак, досегашната практика на СПЕУ ја зацврстува неговата улога во процес на европеизацијата на договорното право. Во крајна линија, опфаќањето на повеќе аспекти на оспорената материјата, е во функција на потемелно и поопсежно разбирање на проблематиката. Ваквата пристап на елаборирање на СПЕУ произлегува од повеќе пресуди од областа на договорното право. Во ова насока, Случајот **Case C-339/89**<sup>57</sup> *Alsthom Atlantique SA v Compagnie de construction mécanique Sulzer SA* (Reference for a preliminary ruling from the Tribunal de commerce, Paris), во кој предмет на спорот е одговорноста за материјален недостаток на предметите. На барање на Касациониот Суд во Франција, СПЕУ утврдил дека суштинско за барањето е да одговори на прашањето: дали одредбите од членовите 2 и 3 (ф) толкувајќи ги заедно со членовите 34 и 85(1) од договорот треба да се интерпретираат во смисла на тоа дека не ја забрануваат примената на судската практика на државачленка, кои се последиците во однос на правилата на конкуренција и односот на построгиот национален правен режим на Франција во односна правото во другите држави членки. Според образложението на Судот, членовите 2 и 3 (ф) толкувајќи ги заедно со членовите 34 и 85(1) од договорот треба да се интерпретираат во смисла на тоа дека не ја забрануваат примената на судската практика на држава членка, која, преку недопуштање на продавачот да докаже дека на денот на испораката на стока не знаел за недостатоците на предметот, има ефект на спречување од повикување на националното законодавство кое допушта ограничување од одговорност на продавачот кога не знаел за дефектот, како што тоа може да го направат продавачите (конкуренти) во другите држави членки, според нивното национално законодавство.

---

<sup>56</sup> Види: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011R0181>, [пристапено на 1 декември 2018 година].

<sup>57</sup> Види: [http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51da0d9ab2be44813949cc0da367a8392\\_e34KaxiLc3eQc40LaxqMbn4OchePe0?text=&docid=96938&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7967](http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51da0d9ab2be44813949cc0da367a8392_e34KaxiLc3eQc40LaxqMbn4OchePe0?text=&docid=96938&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7967), [пристапено на 5 Септември 2019].

Во случајот **Case C-93/92**<sup>58</sup> CMC Motorradcenter GmbH v Pelin Baskiciogullari. Reference for a preliminary ruling: Landgericht Augsburg – Germany, СПЕУ на барањето за прелиминарна одлука во врска со случајот CMC Motorradcenter GmbH v Pelin Baskiciogullari, истакнал дека членот 30 од Договорот не го исклучува правилото тврдено во судовите на државачленка да наметне обврска за давањена преддоговорна информација, како резултат на што паралелниот увозник е должен да ги известува купувачите дека за даден брендиран производ што одредени овластени дилери од таа марка одбиваат да вршат услуги под гаранција за производи што биле предмет на паралелен увоз. Ова обврска се применува на сите договорни односи и не е наменета за регулирање на трговијата, а од друга страна пречка за слободно движење на стоки не може да произлезе од таа обврска, туку од практиката на овластени дилери, така што сите рестриктивни ефекти што може да ги има се премногу индиректни и неизвесни, за да сезаклучи дека може да се спречи трговијата меѓу државите-членки.

СПЕУ во пресуда донесена во случајот **Case C-350/03** Elisabeth Schulte and Wolfgang Schulte v Deutsche Bausparkasse Badenia AG,<sup>59</sup> го образложува односот на Директивата Council Directive 85/577 со националното законодавство во сферата на потрошувачкото право. СПЕУ во образложението истакнува дека одредбите од Council Directive 85/577 не може директно да се применат во националното законодавство, туку дека одредбите треба да послужат како помошна алатка во интерпретација на директивата. Конкретно, во случај на договор за заем склучен за купување на недвижен имот, директивата не ја исклучува примената на националното право што го ограничува ефектот на откажување од договорот за кредит за да се избегне самиот договор, дури и во случај на инвестициски шемии во кои заем нема да се даде без стекнување на недвижен имот. Понатаму, директивата не го исклучува решението според кое потрошувачот кој го откажал договорот мора да ги врати средствата на позајмувачот (банката), иако според шемата за финансирање на заемот служел за набавка на недвижен имот и е платен директно на продавачот. Конечено, директивата не ја забранува примената на националното законодавство според кое во случај на откажување на договорот заемопримачот е должен не само да го врати примениот заем, туку и да плати камата согласно пазарната стапка.

Улогата на СПЕУ во сферата на договорното право се манифестира и преку резонирањата во врска со исполнувањето на обврските на државите членки кои произлегуваат од заедничкото право. Во овој контекст, СПЕУ во случајот *Commission v Italy opinion of Mr Alber* — **Case C-372/99**,<sup>60</sup> утврдил дека Република Италија ја повредила обврската од директивата 93/13/ЕЕС за нечесни договорни клаузули, пропуштајќи да донесе мерки за целосно транспонирање на член 7 (3) од директивата. Судска практика на СПЕУ постои во сферата на туризмот. Како што нагласивме, преку одлуките во договорното право СПЕУ допира и до други сегменти на правото, со фокус на обезбедувањето на функционирањето на заедничкиот европски пазар. Така во случајот *Simone Leitner and TUI Deutschland GmbH & Co. KG*, **Case C-168/00**,<sup>61</sup> се проблематизира примената на Directive 90/314/ЕЕС - Package travel, package holidays and package tours - Compensation for non-material damage. Согласно фактите, СПЕУ истакнал дека „неспорно е дека во сферата на пакет патувачките аранжмани, постоењето на обврската во една држава членка, а во друга не, за обештетување на нематеријална штета ќе придонесе кон значително нарушување на конкуренцијата, а како што истакна Комисијата, нематеријалната штета често се случува на ова поле“.

Улогата на СПЕУ се огледа и во решавање на спорови во врска со примената на директивите на договорното право во конкретен договорен однос. Имено, во случајот

<sup>58</sup> Види: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-93/92>, [пристапено на: 5 August 2019].

<sup>59</sup> Види: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-350/03>, [пристапено на: 1 August 2019].

<sup>60</sup> Види: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-372/99>, [пристапено на: 1 June 2019].

<sup>61</sup> Види: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-168/00>, [пристапено на 1 Септември 2019].

**C-45/96**, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 17 March 1998. - Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG v Edgard Dietzinger, Судот резимира дека иако не може да се исклучи дека директивата се однесува на договор за гаранција, очигледно е од текстот на член 1 од истиот и од помошната природа на гаранциите дека директивата опфаќа само гаранција како помошен договор за главен договор со кој, во контекст на „продажба на врата“, потрошувачот превзема обврски кон трговецот со цел да добие стоки или услуги од него. Според резонот на Судот, со оглед на тоа што директивата е дизајнирана да ги заштити само потрошувачите, гаранција спаѓа во опфатот на Директивата само кога, во согласност со првата алинеја од член 2, гарантот склучил обврска за цел што може да се смета за неповрзана со својата трговија или професија.<sup>62</sup>

Практиката на СПЕУ дава голем придонес во поглед на определувањето на надлежноста на националните судови во конкретни случаеви. Во контекст на ова, заслужува внимание случајот **C-237/02**, *Freiburger Kommunalbauten GmbH Baugesellschaft & Co. KG v Ludger Hofstetter and Ulrike Hofstetter*. Имено, СПЕУ по основ на барање за претходно мислење, а во врска со нечесните клаузули кај договорот за градење истакнување дека право е на националниот Суд да одлучи дали договорна одредба во договорот за градење со која се бара исплата на целата сума пред да се изврши обврската од продавачот или снабдувачот е неф во смисла на согласно член 31(1) од Директивата 93/13 за нечесни клаузули кај потрошувачките договори.<sup>63</sup>

Во областа на договорното право, придонесот на СПЕУ се огледа и преку толкувањата кои се однесуваат на посебните договори концепти, и обемот на активности кои ги вклучуваат. Така во случајот **Case C-336/03**, СПЕУ истакнува дека Член 3 (2) од Директивата 97/7 за заштита на потрошувачите во однос на договори за далечина треба да се толкува дека „договорите за давање на транспортни услуги“ можат да ги опфаќаат сите договори за услуги во областа на транспортот, вклучително и оние кои опфаќаат активности што не вклучуваат превоз на клиентот или неговите стоки, но која има за цел да му овозможи на клиентот да го изврши тој превоз. Така, тој концепт вклучува договори за обезбедување услуги за изнајмување автомобили, чија суштинска природа е ставање на располагање на потрошувачот на превозно средство.<sup>64</sup>

Во контекст на соработката помеѓу Судот на правдата и националните судови предвидена со член 234 ЕК, единствено е националните судови пред кои се водени спорови и кои мора да преземат одговорност за последователната судска одлука, да утврдат во светлината на посебните околности на случајот и потребата од претходна одлука со цел да се овозможи да донесат пресуда и релевантноста на прашањата што тие ги доставуваат до Судот. Во прилог на ова е резонирањето на СПЕУ во случајот **C-183/00**. Во образложението на мислењето СПЕУ во овој случај истакнува дека „Судот не смее да одбие да донесе пресуда за прашањето упатено од националниот суд, освен ако е очигледно дека толкувањето на правото на Заедницата или разгледувањето на валидноста на правилото на Заедницата, побарано од тој суд, нема никаква врска со фактите на главната тужба или нејзината цел“.<sup>65</sup>

Тргувајќи од природата на предметите, како и резонирањата на СПЕУ во цитираните спорови, повеќе од јасно е дека придонесот на СПЕУ во процесот на хармонизација и интерпретација на договорното право е со поширока димензија, со фокус на општи прашања чие решенија дават приоритет на обезбедувањето на непречното функционирање на внатрешниот пазар. Сепак, неспорен е придонесот на СПЕУ, особено поради фактот што токму на овие прашања националните судови доаѓаат до дилема.

<sup>62</sup> Целиот текст достапен на: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-45/96&td=ALL-> [пристапено на 1 Јуни 2019].

<sup>63</sup> Целиот текст достапен на: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-237/02>, [пристапено на 19 Јуни 2019].

<sup>64</sup> Целиот текст достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0336>, [пристапено на 15 Јуни 2019].

<sup>65</sup> Целиот текст достапен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0183> [пристапено на 1 Јуни 2019].

**Резиме:**

Како што елабориравме во главниот текст на оваа поглавје, создавањето на хармонизиран Европски систем на правни правила во сферата договорното право, претставува идеја која својот зародиш го има поодамна. Бројни академски иницијативи се преземени со идеја и цел да се постигне еден хармонизиран европски систем на договорно право. Целта и оправданоста е неспорна и речиси во голем број дебати, научни и стручни конференции и трудови јасно прецизирана. Теоретски речиси не постои држава-членка што не се согласува со фактот дека овој процес е неминовен за развојот на европскиот пазар, засилување на обемот и динамиката на е-трговијата, заштита на потрошувачите, и конечно, ослободување од стравот на потрошувачите од непознати правни режими и несигурни правни системи. Сепак, истражувањето покажува дека бројни сериозни проекти и идеи за остварување на ова цел се пропаднати, што резултира со фактот дека денес единствен сегмент од областа на Европското договорно право, каде постои хармонизиран систем на правила е потрошувачкиот сектор.

За жал, во многу други гранки и за бројни суштински прашања на договорното право, компромис помеѓу државите-членки се уште нема постигнато. Анализирајќи ги ставовите на еминетите експери, трудовите и излагањата кои ни беа на располагање, ни се чини со право констатираме дека суштнска улога за ова состојба игра пристапот кон хармонизација на ЕУ, односно фаворизирањето на принципот на максимална хармонизација (full harmonization), што подразбира дека државите-членки кои имаат предвидено построг или поинаков правен режим, мора да отстапат од националните решенија, и да ги прифатат европските кои можеби нема да бидат од поголема небезбедност на нивниот национален правен систем. Кога, како и до каде ќе се оствари овој процес на европеизација на договорното право, останува да покажат идните активности на Комисијата.

**Прашања:**

1. Во кој обем и до кој степен е хармонизирано договорното право на ЕУ?
2. Кои директиви се базираат на принципот на минимална а кои на максимална хармонизација на европското договорно право?
3. Каква е улогата на директивите во хармонизацијата на Европското договорно право?
4. Која е улогата и придонесот на СПЕУ во хармонизирањето на Европското договорно право?
5. Која е улогата и значењето на мекото право во хармонизацијата на Европското договорно право?

**Користена литература:**

- [1] Beale, H. (2005). The Development of European Private Law and the European Commission's Action Plan on Contract Law.
- [2] Finale Report on the Study on the application of the Consumer Rights Directive 2011/83/EU, Publication office of the EU., 2017.
- [3] Hopkins, P. Richmond, K. (2017). The economic impact of late payment, Fraser of Allander Institute, Economic Commentary.
- [4] Keirse, A. (2011). European impact on contract law A perspective on the interlinked contributions of legal scholars, legislators and courts to the Europeanization of contract law, Volume 7, Issue 1, Utrecht Law Review.
- [5] Kiraly M., The Rise and fall of Common European Sales Law, Elte Law Journal, 2015.
- [6] Kötz, H. (2012). Contract law in Europe and the United States: Legal Unification in the Civil law and the Common law, Vol.27.,No. 13/13, Tulane European & Civil Law Forum.
- [7] Mak, V. (2012). Full harmonization in European Private law: A Two Track Concept. 20.1 (pp. 213-236). European Review of Private law.<http://www.kluwerlawonline.com>.



- [пристапено на 12.03.2018].
- [8] Mańko, R. (2015). EU competence in private law. The Treaty framework for a European private law and challenges for coherence. PE 545.711., European Parliament Research Services.
- [9] Mijatović-Dukić, M. Gongeta, S. (2014). Consumer credit in European Union. Edition version 1. (pp.410-420). European Scientific Journal.
- [10] Saprai, P. (2016). The convergence of contract law in Europe and the problem of legitimacy: a common lawyer's perspective. European review of contract law.

## ЕВРОПСКО ОТШТЕТНО ПРАВО

*Марија Амповска<sup>1</sup>*

### **I. Вовед**

Како посебни делови на облигационото право на денешниот степен од развојот се диференцираат договорното право и отштетното право. Отштетното право како посебен дел на облигационото право би можеле да кажеме дека претставува збир на правни правила со кои се уредуваат односите помеѓу субјектите на правото, односно физичките и правните лица кои настануваат по повод причинување на штета. Овој однос е посебен вид на облигационен однос кој се нарекува облигационен однос настанат со причинување на штета бидејќи како правен факт, односно како извор на облигацијата, се јавува причинувањето на штета. Со оглед на фактот дека во правната теорија веќе во поголем дел се прифаќа терминот отштетно право за именување на овој посебен дел од облигационото право<sup>2</sup>, за нас соодветна е употребата на терминот отштетно - правен однос, за означување на овој посебен вид на облигационен однос. Ова дефинирање се однесува на поимот отштетно право како објективно право. Од друга страна, поимот отштетно право се јавува и со значење на субјективно право. Во тој случај зборуваме за отштетното право како еден дел од содржината на отштетно-правниот однос, наспроти другиот дел кој е претставен преку обврската за надомест на штета. Субјективното право за разлика од објективното право не се јавува како регулатор на односите, туку како право право кое произлегува од овие односи. Во секој случај, отштетното право како субјективно право треба да биде признато од страна на објективното право. Понатаму, субјективното отштетно право како дел од содржината на отштетниот однос претставува правно заштитена можност на оштетениот да бара од штетникот да го даде надоместот на штета – односно да стори нешто за враќање на поранешната состојба или да даде паричен надомест во случаите на парична реституција (Амповска, 2016).

Отштетното право можеме да го окарактеризираме како исклучително динамичен дел од облигационото право кој денес во голема мера е подложен на промени на правните правила кои најнепосредно извираат од промените во стојалиштата на судската практика и правната доктрина. Оваа карактеристика се должи на денешниот степен на развој на општеството, а посебно е условен од техничко - технолошкиот развој и индустриска револуција која доведе до актуелен и динамичен развој на отштетното право. Причината е затоа што истата значително го зголеми обемот на односи настанати со причинување штета, но имаше своја улога и во промените во поглед на основот на одговорноста, како и правилата за надомест на штета. Сето ова внесе една динамичност во материјата на отштетното право и негово доближување до договорното право во поглед на присутноста и значењето што овие односи го имаат денес во модерното општество.

Отштетното право во рамките на Европската унија припаѓа на европското приватно право. Општо зборувајќи за приватното право во Европската унија може да се каже дека тоа има една неизвесна положба што се должи на фактот што граѓаните на Европската унија се среќаваат со триесет различни приватно-правни поредоци на повеќе од дваесет јазици. Ова ги доведува во тешко надминлива ситуација потрошувачите, претприемачите, правните советници и правосудниот систем (Var, 2015).

---

<sup>1</sup> Авторот е доцент на Правен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ Штип, email: [marija.ampovska@ugd.edu.mk](mailto:marija.ampovska@ugd.edu.mk).

<sup>2</sup> Термин од англискиот јазик кој соодветствува со нашиот термин отштетно право е “Tort Law”, а во услови кога зборуваме за отштетното право во рамки на Европската Унија го користиме изразот “European Tort Law”.

Денеска, европското приватно право во најголем дел постои преку државните приватноправни поредоци и може да се каже дека се карактеризира со обемност, недовршеност, системска незаокруженост и голема непрегледност. Според одредени автори поедноставување на ваквата правна ситуација е можно со разликување помеѓу продирачко, интервенциско и алтернативно приватно право на Унијата, под услови на секое од нив да му биде доделено соодветното место. «Продирачкото приватно право на Унијата се наоѓа во правото на координација, односно во меѓународното приватно право. ...Во материјалното право продирачкото право сèуште е ретко. Потполно хармонизирачки директиви и уредби регулираат до сега само маргинални области во приватното право. По својата основа, директивите се презентираат како интервенциско право. Од него се состои поголемиот дел од сегашното постоечко приватно право. Алтернативното приватно право на Унијата моментално е ретко, токму како и продирачкото. Се среќава пред сè во правото на трговските друштва со заеднички европски правни реформи, и освен таму се среќава и во правото на заштита на индиустриска сопственост» (Ваг, 2015, стр.13).

Надоврзувајќи се на вака претставените белези на европското приватно право можеме да кажеме дека и основите на отштетното право во правните системи на државите членки на Европската Унија бележат значителни разлики меѓу себе. Многу долг период самите теоретичари не правеле ниту обиди за хармонизација на оваа област од правото на Европската Унија. Сепак постојат одредени придвижувања кон идејата за истражување на заедничките основи и белези на основните институти на европското отштетно право, односно на поимите штетно дејствие, каузалитет, штета, вина, објективна одговорност и слично (Koziol, 1998, стр. 152). Се смета дека идејата за заедничко Европско отштетно право се родила во сенката на големите развојни процеси на тлото на Европа. Тука се мисли на востановувањето на Европската заедница за јаглен и челик со Спогодбата за основање на Европска заедница за јаглен и челик која стапила на сила во 1952 година, иако истата не содржи конкретни одредби за ова прашање (Dam, 2013, стр. 4-5).

Во правната доктрина се среќаваме со размислувања дека иднината на Европското отштетно право е неизвесна, а идејните решенија знаат во крајност да се разликуваат едни од други. Од една страна постои идејата за потполна кодификација на европското отштетно право како дел од европскиот граѓански законик, а од друга страна постои идејата дека хармонизацијата треба да се случи само во мера во која тоа го бара соодветното функционирање а внатрешниот пазар (Dam, 2013, стр. 4).

Идејата за хармонизација на европското отштетно право е содржина на два големи проекти кои датираат од поново време. Првиот проект е произлезен од Европската група за отштетно право (European Group on Tort Law)<sup>3</sup>, додека вториот проект потекнува од една Комисија за изучување на кодификацијата на европското граѓанско право насловена како Study Group on a European Civil Code (Bar C. v., 2009). Ниту еден од овие проекти не е успешно завршен до денешен ден, иако неспорно е дека судовите од време на време ја користат оваа содржина во форма на правен модел (Karner & Steininger, 2016, стр.708).

Моменталната ситуација со Европското отштетно право лежи помеѓу овие две екстремни гледишта, а се чини дека моментално преовладувачко е второто гледиште (Dam, 2013, стр. 4).

Во натамошната содржина на ова поглавје ќе се обидеме да дадеме приказ и анализа на:

- законодавната активност на Европската унија во полето на европското отштетно право, и
- постојните јавни и приватни иницијативи и работата на одредени групи во насока на систематизирање на одредени прашања со карактер на отштетно право.

---

<sup>3</sup> Повеќе за групата види : <http://civil.udg.edu/tort/>

## II. Правни акти на ЕУ

Во правна смисла најважни, основни форми на законодавни акти што Европската унија може да ги донесе се регулативите и директивите, иако се јавуваат и бројни помекни форми на право предвидени со основните договори за создавање на Европската унија или пак форми што еволуирале во практиката.

При анализата на регулативите и директивите кои се стапени во сила во Европската унија среќаваме правни правила кои се однесуваат на граѓанско-правна одговорност за причинета штета, но нивниот број е многу мал, а ова посебно се однесува на правила со општа содржина. Така, во поглед на регулативите, во европското законодавство постои само една регулатива која на општо ниво го уредува прашањето на граѓанско-правната одговорност, а тоа е Регулотива број 864/2007 од 11 јули 2007 година за право применливо (меродавно) за вондоговорни (non – contractual) облигации (Рим II). Во поглед на директивите, во европското право се среќаваме со низа на директиви кои се однесуваат на регулирање на граѓанско-правната одговорност во еден посебен случај – при употреба на моторни возила. За ова прашање, или поконкретно за осигурување во случај на граѓанско-правна одговорност настаната при употреба на моторни возила, донесени се четири директиви:

1. Директива на Советот 72/166/ЕЕС од 24 април 1972 година.
2. Директивата на Советот 84 /5 /ЕЕС од 30 декември 1983 година
3. Директива на Советот 90/232/ЕЕС од 14 мај 1990 година
4. Директивата 2000/26/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 16 мај 2000 година за усогласување на правата на државите членки во поглед на одредбите за осигурување од одговорност при употреба на моторни возила и измена на Директивите на Советот : 73/239/ЕЕС и 88/357/ЕЕС.

Во интерес на рационалноста и недвосмисленоста било заклучено дека овие четири директиви треба да бидат кодификувани заедно со Директивата 2005/14/ ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 11 мај 2005 година со која се изменуваат директивите на Советот 72/166/ЕЕС, 84/5/ЕЕС, 88/357/ЕЕС 90/232/ЕЕС 2000/26/ЕС на Европскиот Парламент и Советот. Резултат е следната директива : Директива 2009/103/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 16 септември 2009 година за осигурување од граѓанско-правна одговорност при употреба моторни возила и спроведување на обврската за осигурување од таква одговорност<sup>4</sup>

### ***2.1. Регулотивата бр. 864/2007 од 11 јули 2007 година на Европскиот Парламент и Советот за право применливо на вондоговорни облигации (Рим II)***

Поимот вондоговорни облигации според оваа регулатива се третира како поим кој по својата содржина варира од една до друга земја-членка на ЕУ. Поради ваквата состојба во земјите членки на Европската унија концептот на вондоговорни облигации за кој се зборува во Регулотивата е сфатен како автономен концепт. Структурално гледано оваа регулатива содржи седум поглавја кои се однесуваат на определување на право кое ќе се применува во случај на вондоговорни облигациони односи. Еден од видовите вондоговорни облигациони односи кои ги препознава оваа регулатива се облигационите односи кои настануваат со причинување на штета. На овие односи се однесува второто поглавје од оваа регулатива, со наслов «Деликти.» Во ова поглавје, во член 4 е содржано едно општо правно правило според кое, «Доколку поинаку не е определено со оваа Регулотива, право применливо во случај на вондоговорни облигации кои настануваат како резултат на деликт ќе биде правото на државата во која настанала штетата, без оглед на земјата во која се случил настанот од кој произлегла штетата и без оглед на земјата или земјите во кои настанале индиректни последици од настанот.» Иако оваа одредба несомнено е со општ карактер, сепак според нејзината содржина таа е упатувачка норма, која сама по себе не содржи општо правно правило кое би се однесувало на уредување на прашањата кои ги покренува граѓанско-

<sup>4</sup> Достапна на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0103&qid=14954447235-09&from=EN> (пристапено на 22.05.2017 год.)

правната одговорност, туку упатува на правото на одредена држава како меродавно за регулирање на одреден случај на граѓанско-правна одговорност за причинета штета. Според оваа општа одредба, токму во вака определеното меродавно право (правото на државата во која настанала штетата) е содржан и одговорот на основното прашање : дали постои граѓанско-правна одговорност во конкретниот случај или не ? Покрај ова основно правило, во истиот член се определени и два случаи во кои нема да се примени општото правило. Првиот случај е уреден во ставот 2 и се однесува на ситуацијата кога носителот на одговорноста и оштетеното лице имаат живеалиште во иста држава, во моментот кога настанала штетата. Во ваква ситуација, согласно споменатото правило, се применува правото на државата во која и двете страни имаат живеалиште. Вториот случај е уреден со ставот 3 од истиот член и се однесува на постоење на одредени околности кои укажуваат на поврзаност на деликтот со друга држава која не се совпаѓа со државите определени во првиот и вториот став од овој член и во тој случај применливо е правото на државата на која упатуваат околностите на случајот. Освен ова општо правило, во истото поглавје се содржани и одредби кои го определуваат меродавното право за уредување на вондоговорните односи настанати со причинување на штета во поединечни случаи како што се: штета предизвикана од производ<sup>5</sup>, вондоговорни облигации настанати по повод нелојална конкуренција<sup>6</sup>, штета причинета врз животната средина<sup>7</sup>, вондоговорни облигации што произлегуваат од повреда на права од интелектуална сопственост<sup>8</sup> и вондоговорни облигации што се однесуваат на одговорноста на работникот, работодавачот или организацијата која ги застапува нивните професионални интереси за штети причинети со индустриски дејствија.<sup>9</sup>

Наредното поглавје од оваа Регулатива се однесува на правни правила со кои се определува меродавното право во други случаи на вондоговорни облигациони односи, или поточно во случај на стекнување без основа (член 10), работоводство без налог (член 11) и случаите на преддоговорна одговорност (член 12). Во рамки на вака претставените облигации може да стане збор и за граѓанско-правна одговорност за причинета штета и тоа во оние случаи кога покрај таквиот облигационен однос или во врска со него, помеѓу истите страни постои и штета која настанала како резултат на деликт.

Посебно значење за отштетното право има поглавјето 5, насловено «Заеднички правила» бидејќи содржи една упатувачка општа одредба, во членот 15 според која :»Правото применливо на вондоговорни облигации според оваа Регулатива ќе се применува посебно за:

- (а) основите и видот на одговорност, вклучително со определување на носителите на граѓанско-правна одговорност;
- (б) основите за исклучување на одговорноста, ограничување на одговорноста и поделба на истата;
- (в) постоењето, видот и процената на штетата и правните средства со кои се бара нејзин надомест;
- (г) мерките кои судот на одредена држава може да ги преземе, во согласност со неговите ограничувањата на овластувања кои ги има согласно процесното право, запревенирање или прекин на повреди или причинување штета или заради осигурување на обезбедување на надомест на штета;
- (д) прашањето дали правото на тужба за надомест на штета или одреден правен лек може да се пренесува вклучително со пренесување по пат на наследување;
- (ф) лица кои имаат право на надомест на лично претрпена штета;

---

<sup>5</sup> Види повеќе во член 5 од Регулатива број 864/2007 од 11 јули 2007 година.

<sup>6</sup> *ibid.*, член 6.

<sup>7</sup> *Ibid.*, член 7.

<sup>8</sup> *ibid.*, член 8.

<sup>9</sup> *ibid.*, член 9.

- (е) граѓанско-правна одговорност за друг;
- (ж) начинот на застарување и правилата за застареност и ограничување. Вклучувајќи ги и правилата што се однесуваат на почетокот, застојот и прекинувањето на периодот на застареност или ограничување.

Сите горенаведени прашања кои се поставуваат во случај на граѓанско-правна одговорност, односно при настанување на облигациони односи со причинување на штета, во основа се општи, основни прашања. Фактот дека оваа Регулатива упатува на нивно регулирање во меродавното право на одредена држава (утврдено со помош на одредбите содржани во оваа Регулатива) упатува на заклучокот дека општите прашања по повод граѓанско-правната одговорност за причинета штета доживуваат различно уредување во правото на Европската Унија. Ова не води до заклучокот дека Регулативата не го унифицира прашањето за граѓанско-правната одговорност во земјите членки на Европската Унија, ниту пак поставува одредени општи начела или одредби кои би се однесувале на институтот граѓанско-правна одговорност.

**2.2. Директива 2009/103/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 16 септември 2009 година за осигурување од граѓанско-правна одговорност при употреба моторни возила и спроведување на обврската за осигурување од таква одговорност**

### **2.2.1. Општо за осигурувањето од одговорност**

Како што се наведува и во текстот на насловната Директива осигурувањето од автомобилска одговорност е од посебно значење за европските граѓани, независно дали се осигуреници или оштетени при сооракајна несреќа или пак се јавуваат во улога на осигурители и реосигурители, со оглед на тоа дека осигурувањето од автоодговорност има значаен удел во осигурителниот пазар на Европската унија. Осигурувањето од одговорност претставува со закон или со договор уреден збир на правни односи меѓу три лица :

- осигурувач кој по пат на собирање премии ги превзема имотните последици од однапред одреден штетен настан,
- осигуреник кој се ослободува од обврската за надомест на штета ако таа настане како резултат на некој настан за кој тој е одговорен а кој е опфатен со осигурувањето
- трето лице на кое со надоместот од осигурувањето му се врши обесштетување во случај да претрпи штета од осигуреникот.

Осигурувањето од одговорност има значајна улога во системот на граѓанско-правна одговорност и правните односи кои настануваат помеѓу субјектите се уредуваат со законски норми, со цел да се заштитат имотните интереси на сите. За овој вид на осигурување значајно е да се напомене дека е подвид на имотно осигурување, што произлегува од следниве карактеристики: кај осигурувањето од одговорност се применува начелото на надомест на штета што значи дека обврската на осигурувачот е да надомести претрпена штета и корисникот на осигурувањето, односно оштетеното лице не може да добие поголем износ од осигурувањето од износот на штетата која ја претрпел; корисникот на осигурувањето може да биде само лице кое има интерес осигураниот случај да не се случи; по исплата на штетата на осигурувачот му припаѓаат правата на осигуреникот спрема лицето кое е одговорно за штета, што значи дека нема можност за кумулирање на надомест на штета по двата основи.

Со осигурувањето од одговорност се покрива само граѓанската одговорност што значи дека не може да се покрие кривичната одговорност на осигуреникот, односно на одговорното лице. Ова произлегува од различните цели на двата вида одговорности како и различната правна природа на санкционирањето. Кај граѓанската одговорност санкциите се насочени кон имотот на одговорното лице. Границата, односно висината на одговорноста по правило не е однапред определена, освен во одредени случаи. Поаѓајќи од ова се прави разлика меѓу осигурување од одговорност со неодреден предмет и осигурување од одговорност со одреден предмет. Кај осигурувањето од одговорност со неодреден предмет осигуреникот може да биде изложен на штети кои погодуваат лице или имот кои не се однапред определени.

На пример смрт или повреда на одредени лица – случајни минувачи како резултат на пад на граѓански материјал при изведување на градежни работи. Во ваквите случаи освен предметот и лицата односно имотот што подлежат на оштетување, не е позната вредноста на осигурувањето. Кај осигурувањето од одговорност со одреден предмет при склучување на осигурувањето се знае стварта или имотот кои можат да претрпат штетсаа. На пример превозникот се осигурува од одговорност за штета која може да ја претрпи праќачот на пратката со губење на пратката, складишарот се осигурува од одговорност за штета која ќе ја претрпи лицето кое му ја предало робата на складирање. Во ваквите случаи одговорноста на осигуреникот е ограничена на вредноста на стварите кои се погодени со осигурениот случај.

Во правната теорија не постои единствено сфаќање за тоа дали осигурувањето од одговорност е посебен вид на одговорност или е подвид на имотно осигурување. Ако се земат во предвид истите особини на двата вида осигурување, преовладува сфаќањето дека се работи за подвид на имотно осигурување (Бессон, 1992). И во случај да појдеме од ова сфаќање треба да се имаат предвид разликите кои постојат меѓу осигурување од одговорност и осигурување на имот. Ова е воедно причината за поделба на осигурувањето на имот на две основни подгрупи – осигурување на ствари и осигурување од одговорност (Јанковац & Миладинович, 2006, стр. 355). Разликите се следниве :

1. осигурувањето од одговорност не ја покрива штетата која може да се оствари на одредена ствар на осигуреникот, туку штетата која може да го погоди целиот негов имот. Договорот за осигурување од одговорност го штити осигуреникот не од оштетување на конкретни ствари туку од одговорност која може да го намали целокупниот негов имот;
2. во случаите кога не се работи за осигурување од одговорност со одреден предмет не може однапред да се утврди осигурената вредност;
3. иако осигурената сума е горна граница за обврската на осигурувачот таа сума не служи ниту како претпоставка ниту како доказ за причинета штета и обврската на осигурувачот ќе биде колку што ќе изнесува штетата;
4. кај осигурувањето од одговорност каде неможе да се утврди вредноста на осигурениот предмет, што е правило кај осигурувањето од одговорност не доаѓа до примена правилото за повеќекратно и двократно осигурување како и правилата за подосигурување и надосигурување ;
5. кога осигурувањето од одговорност не се однесува на осигурување од одговорност за употреба на одредени ствари, нема правила за пренос на договорот за осигурената ствар на прибавувачот ;
6. кај осигурувањето од одговорност редовно се појавуваат три лица- осигурувач, осигураник и трето лице кое поради дејствие на осигуреникот може да претрпи штета. Најголемо значење осигурувањето од одговорност има за осигуреникот и третото лице бидејќи осигуреникот на овој начин се штити од последиците на неговата граѓанско-правна одговорност за штета која ќе ја причини на трети лица, а оштетениот има гаранција дека ќе биде надоместена штетата што ја причинило лице што е во лоша имотна состојба и објективно не би можело да ја надомести штетата дури и да има волја за тоа ;
7. најзначајна разлика се состои во настапувањето на ризикот опфатен со осигурениот случај. Кај другите осигурувања карактеристично е што ризикот треба да настапи независно од исклучивата волја на заинтересираното лице. Кај осигурувањето од одговорност ризикот кој е опфатен со осигурувањето многу често настапува поради некое дејствие на осигуреникот, па од таа причина тој се осигурува од одговорност.

Осигурувањето од одговорност е нова гранка на осигурувањето кое има доживеано брз развој на крајот на 19 век во услови на развој на правилата за објективна одговорност. Со воведување на новиот основ за одговорност во правото – создадениот ризик и

објективната одговорност како одговорност без оглед на вина, проблемот кој потекнува од штети причинети од развој на техниката и технологијата само делумно бел решен бидејќи правилата давале одговор на прашањето кој е носител на одговорноста за штета (сопственикот на опасната ствар, сопственикот на животното, вршителот на опасната дејност итн.). Се појавил проблем за наплата на штета бидејќи многу често одговорното лице не било имотно способно да ја надомести штетата.

Денеска се познати два вида на осигурување од одговорност – доброволно и задолжително осигурување. Со закон се пропишува задолжително осигурување на сопствениците на моторни возила од одговорност за штета која ќе ја причинат на трети лица, задолжително осигурување на корисникот, односно сопственикот на воздухоплов за штета која воздухопловот ќе ја причини при воздушна пловидба на трети лица, задолжително осигурување од одговорност на претприемачот на нуклеарен брод, задолжително осигурување од одговорност на сопственикот на нуклеарна централа на копно, задолжително осигурување на претпријатија за ревизија од одговорност за штета која може да биде приченита со изразување на мислењето на овластениот ревизор, задолжително осигурување на депозит вложен кај банката на штедење итн.

### **2.2.2. Содржина на Директивата 2009/103/ЕС на Европскиот Парламент и Советот од 16 септември 2009 година за осигурување од граѓанско-правна одговорност при употреба моторни возила и спроведување на обврската за осигурување од таква одговорност**

Според одредбите на Директивата<sup>10</sup> осигурувањето на моторните возила наменети за патување во рамки на копнениот друмски сообраќај (исклучен е железничкиот сообраќај), е задолжително. Задолжителноста се однесува на минимални износи на осигурени суми кои треба да ги обезбеди секоја држава членка на Европската унија. Во случај на лични повреди минималниот износ на осигурената сума предвиден со оваа Директива е 1 000 000 евра по жртва или 5 000 000 евра по барање, а за штета причинета на имот 1 000 000 евра по барање, независно од бројот на оштетени.<sup>11</sup> Секоја држава членка на Европската унија е должна да ги преземе соодветните мерки и да обезбеди доследна примена на одредбите за осигурување од граѓанско-правна одговорност за материјална и нематеријална штета<sup>12</sup> од употреба на моторните возила што се базирани на нејзината територија на еден од следните начини<sup>13</sup>:

- возилото има трајни или привремени регистерски табlici на државата;
- за возилото не е потребна регистерска таблица, но истото има осигурителна таблица или знак за разликување кој соодветствува на регистерска таблица издадени од државата членка на Европската унија;
- возилата за кои не се бара регистерски табlici, осигурителни табlici и знаци за разликување припаѓаат на државата каде што владетелот на возилото има постојано живеалиште;
- во случаите кога возилото нема регистерски табlici или има регистерски табlici кои не соодветствуваат со возилото и се случи да биде инволвирано во сообраќајна несреќа се смета дека возилото припаѓа на државата во која се случила несреќата за целите на договарањето за надомест на штета.

Државите членки на Европската унија, согласно членот 3 став 3 од Директивата 2009/103/ЕС, имаат обврска да ги преземат сите потребни мерки и да обезбедат дека договорот за осигурување исто така ќе ги покрие:

- сите повреди или загуби предизвикани на територијата на друга држава членка на

<sup>10</sup> Член 3 став 1 од Директивата 2009/103/ЕС.

<sup>11</sup> Види член 9 од Директивата 2009/103/ЕС.

<sup>12</sup> Член 3 став 4 од Директивата 2009/103/ЕС.

<sup>13</sup> Член 1 од Директивата 2009/103/ЕС.



- Европската унија, согласно правото на таа држава;
- сите повреди и загуби претрпени од припадници на држави членки на Европската унија за време на директно патување помеѓу две територии доколку не постои одговорност на национално биро на осигурители за територијата која се поминува. Во вакви случаи, штетата треба да биде надоместена во согласност со националните правни системи за задолжително осигурување кои се во сила во државата членка на Европската унија на која ѝ припаѓа возилото.

Во врска со возилата кои според критериумите на оваа Директива прапаѓаат на друга држава која не е членка на Европската унија предвидено е дека секоја од државите членки на Европската унија треба да ги превземе сите соодветни мерки за да се избегне употреба на овие возила на територија на Европската унија:»...освен ако сите загуби или повреди причинети од такви возила се покриени во согласност со барањата на правата на различни држави членки за задолжително осигурување од автомобилска одговорност, преку територија во која Договорот е во сила.»<sup>14</sup>

Освен образложените прашања, во Директивата е регулиран и случајот кога штета ќе биде причинета од неидентификувано возило или возило кое не ги исполнува условите за задолжително осигурување од одговорност според член 3 од Директивата. Се предвидува обврска за земјите членки на Европската унија да конструираат или да авторизираат тело кое ќе има за задача да обезбеди надомест на штета барем во износ на минималните суми за надомест на штета причинета на имот или на лица кај задолжителното осигурување од одговорност кои ги наведовме претходно. Посебни овластувања во овие случаи на надомест кои ги предвидува Директивата во членот 10 за државите членки на Европската унија се следниве:

- Државата членка може да го исклучи исплаќањето на надомест на штета од страна на посебното тело во поглед на лица кои доброволно влегле во возилото со кое е причинета штетата, во оние случаи кога посебното тело може да докаже дека лицата знаеле дека возилото е неосигурено;
- Државата членка може да ја ограничи или исклучи исплатата на надомест на штета од страна на посебното тело во случаите на штета причинета од неидентификувано возило.

Во секој случај при работа на посебното тело на државите членки за исплата на штети причинета од неидентификувани возила или возила кои немаат соодветно осигурување од одговорност се применуваат националното право, правила и административни одредби за плаќање на надоместот и не се земаат во предвид останати практики кои можеби се поповолни за оштетените. Во случај на спор помеѓу посебното тело и осигурителот во поглед на тоа кој е должен да ја надомести штетата, државата членка треба да ги превземе сите соодветни мерки за еден од овие субјекти биде одреден како одговорно лице за надоместување на штетата во прва инстанца и без оддолжување на постапката.<sup>15</sup>

Предмет на регулирање на оваа директива се и прашањата кои се однесуваат на лицата кои имаат право на надомест, постапката за спогодување за надомест на штета, постапката за надомест на штета, тела надлежни за одредување надомест на штета и останати одредби, но тие се тема на посебно истражување. На крај, само би ја споменале завршната одредба содржана во член 28 од Директивата со која на државите членки им се дава правна можност за примена на одредби од националните правни системи наместо одредбите на оваа Директива во случај кога тие се во корист на оштетените.

### **III. Принципи на европското оштетено право**

Во правната легислатива на Европската Унија се јавува еден недостаток од уреденост на општо ниво на прашањето за граѓанско-правната одговорност за причинета штета, а со

---

<sup>14</sup> Член 7 од Директивата 2009/103/ЕС

<sup>15</sup> Види член 11 став 1 од Директивата 2009/103/ЕС.

тоа и на отштетното право како една голема и значајна област во правото на ЕУ, особено ако се има предвид дека во денешно време овие правни односи стануваат сè позастапени и заземаат место веднаш до договорните облигациони односи во однос на нивното значење за правниот систем на секоја држава, како и на Европската Унија. Овој недостаток е забележан во Европската Унија и направени се напори за негово отстранување со создавањето и работата на Европската група за отштетно право. Принципите на европското отштетно право (во понатамошниот текст „Принципи“), се најзначајниот резултат од работата на Европската група за отштетно право. Оваа група соработувала со Европската комисија за деликтно и осигурително право<sup>16</sup> во Виена. Во рамките на работната програма на оваа соработка, групата ги презентирала „Принципите“ на јавна конференција во Виена во 2005 г.

Целта на „Принципите“ е да послужат како основа за унапредување и хармонизација на отштетното право во Европа, со надеж дека ќе послужат и како рамка за натамошна вистинска хармонизација на отштетното право во Европа. Изготвувањето на „Принципите“ е резултат на проучувањето на правните правила за одговорност за причинета штета во правните системи на европските држави, нивното споредување, преку компаративна методологија ориентирана на конкретни случаи - со цел да се види дали нивните решенија се навистина различни, и на крај, нивно идентификување во посебните правни системи и утврдување на именител заеднички за сите. Токму поради тоа, авторите на „Принципите“ сметаат дека тие претставуваат «...целосен збир на принципи за поголемиот дел од отштетното право. Иако сме свесни дека постојат уште теми за кои треба да се дискутира, сметаме дека овие принципи ги опфаќаат најзначајните прашања» (European group on Tort Law, 2005, стр. 15).

Принципите се распоредени во неколку глави, односно наслови. Првата глава е насловена како Основно правило (basic norm) и содржи еден член. Овој член претставува основно правило за настанување на одговорност за причинета штета и според него «... одговорност за надомест на штетата што едно лице ја претрпело има лицето на кое правото му ја препишало (адресирало) оваа штета».<sup>17</sup>

Анализирајќи го овој член, ја гледаме воопштеноста на одредбата која го уредува настанувањето на одговорност и одредувањето на лицето носител на одговорноста. Одредбата ја надминува ограниченоста на општите одредби за одговорност во граѓанските законици. Настанувањето на одговорност според нив, по правило е поврзано со постоењето на вина (субјективна одговорност).<sup>18</sup> Ова е резултат на фактот што до триесетите години од 19 – от век субјективната одговорност била единствениот вид на одговорност за причинета штета. Како одговорно лице за надомест на причинета штета се јавувало лицето кое било виновно за настанувањето на штетата. Со појавата на правилата за објективна одговорност, правилото за субјективна одговорност повеќе го нема карактерот на општо правило во отштетното право бидејќи се однесува само на еден дел од случаите на одговорност за причинета штета. Воочувајќи го таквиот развој на правилата за одговорност за причинета штета, авторите на Принципите, во првиот член, го определуваат носителот на одговорност на повоопштен начин.

Со првиот член од „Принципите“ во отштетното право се воведува поимот «правен штетник», поим кој е познат и во македонската правна доктрина (Галев & Дабовиќ Анастасовска, Облигационо право, 2009, стр. 528), а е присутен и во македонското позитивно право, односно поим со кој се означува лице кое е одговорно за надоместување на причинета штета според правниот поредок. На тој начин, во една општа одредба се опфатени како случаите на субјективна одговорност, така и новонастанатите случаи на одговорност без да постои вина (објективна одговорност). Доколку не постои правен

<sup>16</sup> Повеќе за институтот на официјалната страна: <http://www.ectil.org/>

<sup>17</sup> Principles of European Tort Law, Vien, 2005, Art. 1: 101 (1).

<sup>18</sup> Види член 1382 и 1383 од Code civil, параграф 823 став 1 од Германскиот граѓански законик, параграф 129 од основниот текст и 1295 од новелираниот Австриски граѓански законик.

штетник во еден конкретен случаи, односно правото не предвидува лице кое ќе биде одговорно за причинета штета, се применува начелото *casum sentit dominus*. Според ова правило секое лице мора само да ја поднесе својата загуба (штета), освен во случаите кога постои правна основа штетата да премине во сферата на друго лице.

Според авторите на „Принципите“, првиот член треба јасно да укаже на целта на „Принципите“. Тие не се основа за казнување на штетникот или за други парични обврски кои не кореспондираат на штетата што оштетениот ја претрпел. Нивната примарна цел е надомест (реституција) на оштетениот, а секундарната цел е превенција. Оваа цел, уште еднаш се истакнува во чл. 10. 101 (European group on Tort Law, 2005, стр. 19).

Во втората глава (Title II. General conditions of liability), „Принципите“ ги уредуваат општите услови за настанување на одговорност. Како општи услови „Принципите“ ги предвидуваат штетата и каузалитетот.

Во однос на штетата, „Принципите“ јасно укажуваат на фактот дека секоја штета не е правно релевантна за оштетното право, туку само онаа «...штета што претставува материјално или нематеријално оштетување на правно заштитен интерес.»<sup>19</sup> На прашањето кои се правно заштитени интереси, одговара членот 2: 102. Не е правно релевантна ниту онаа штета што произлегува од незаконити активности и извори и истата не може да се надомести според овие принципи.<sup>20</sup>

Како втор услов за настанување на одговорноста, принципите го предвидуваат каузалитетот. Според член 3:101 од принципите: «Една активност или однесување претставува причина за штетата доколку, во отсуство на таа активност, штетата не би настанала.» Од овој член произлегува дека авторите на принципите се одлучиле за теоријата на условот, односно теоријата според која причината е *conditio sine qua non* (услов без кој не се може) за настанување на штетната последица (Радишиќ, 2004, стр. 206), а не за теоријата за адекватна причинска врска која, денеска, е најраспространето учење за причинската врска во областа на граѓанскоправната одговорност и која според една од поимните определби кои ги среќаваме во правната наука претставува: «...онаа причинска врска, која постои помеѓу штетното дејствие, кое по својата сила (интензитет) и вид било подобно да ја причини штетата, од една страна, и штетата настаната како последица од тоа дејствие од друга страна.» (Галев & Дабовиќ Анастасовска, Облигационо право, 2009, стр.560)

Во рамките на одредбите што се однесуваат на каузалитетот се уредени и прашањата за конкуренција на причини (член 3:102), алтернативни причини (член 3:103) и потенцијални причини (член 3:104).

Третата глава (Title III. Bases of liability), ги уредува основите на одговорност. Принципите познаваат три вида на одговорност, но само два вида на основ за одговорност:

Субјективна одговорност (liability based on fault, чл. 4:101 - 4:202), која постои во случај на намерно или невнимателно непочитување на бараното стандардизирано однесување. Ова, воедно, претставува и поимно определување на вината и е содржано во чл. 4:101 ;

Објективна одговорност (strict liability, чл. 5:101 - 5:102), која е предвидена како одговорност на лицата што извршуваат активност со зголемена опасност за штетата што ќе произлезе од таа активност. Поимното определување на активности што претставуваат зголемена опасност го наоѓаме во чл. 5:101, став 2

Одговорност за друг (liability for others, чл. 6:101 - 6:102), која во себе ја вклучува одговорност за малолетни или душевно болни лица и одговорност за активностите на полномошникот. Се работи за вид на одговорност, но не и за посебен основ на одговорност. Основот на одговорноста во случаите на одговорност за друг е вината. На овој заклучок упатува анализата на чл. 6:101 кој вели: «Лицето кое е задолжено за друго лице кое е малолетно или ментално растроено е одговорно за штетата предизвикана од други освен

---

<sup>19</sup> Види Principles of European Tort Law, Vien, 2005, чл. 2: 101.

<sup>20</sup> Види Principles of European Tort Law, Vien, 2005, чл. 2: 103.

ако одговорното лице покаже дека тој постапувал според бараниот стандард на внимание при супервизијата.» Во одребата се поаѓа од принципот на претпоставена вина на одговорното лице. Претпоставката е соборлива, но товарот на докажување дека не постои вина на страната на «претпоставениот виновник» паѓа токму на тоа лице. Тој се ослободува од претпоставената вина доколку окаже дека постапувал според бараниот стандард на внимание при супервизијата.

Четвртата глава ги уредува случаите на исклучување на одговорноста за причинета штета (Title IV. Defences). Според „Принципите“, до исклучување на одговорноста за причинета штета може да дојде во неколку случаи. Како прво, тоа се случува кога причинителот на штетата дејствувал во согласност со правниот поредок, односно правиот поредок ја исклучува противправноста на штетното дејствие. Како такви се предвидуваат случаите на нужна одбрана, самопомош, крајна нужда, согласност на оштетениот и врз основа на легитимен авторитет, како на пример дозвола.<sup>21</sup>

„Принципите“ со посебен член (чл. 7:102), го уредуваат исклучувањето на објективната одговорност до кое доаѓа само во случај на непредвидливо и неотстранливо дејство на трето лице или виша сила (*vis major*). Со посебен член (чл. 8:101) се уредени и случаите кога до ослободување од одговорноста доаѓа поради однесување или активност на оштетениот.

Петтата глава (Title V. Multiple tortfeasors), се однесува на случаите кога постојат повеќе извршители на деликт кои истовремено се наоѓаат во одреден износ со настанатата штета. Тука, меѓу другото, се уредени случаите во кои доаѓа до солидарна одговорност на причинета штета.

Последната, шестата глава (Title VI. Remedies), ги уредува начините на кои се надоместува причинетата штета. Според принципите, постојат следниве видови на надомест на штета:

- паричен надомест на штета (*damages*), вид на надомест кој е поставен како правило при што паричниот износ треба да биде еквивалент на претрпената штета и да послужи за враќање на оштетениот во онаа состојба во која бил пред да настане штетата<sup>22</sup> и
- натурална реституција, односно враќање на поранешната состојба (*restoration in kind*). Овој вид на надомест на штетата, според „Принципите“ се јавува како исклучок во однос на паричното надоместување на штетата, кое се јавува како редовен начин на надомест. Ваквиот заклучок произлегува од анализата на чл. 10:104 според кој: “Оштетениот може да бара натурална реституција наместо паричен надомест доколку е можно враќањето во поранешна состојба и доколку тоа не претставува преголем товар за другата страна”<sup>23</sup>

Во рамките на оваа глава од „Принципите“ се уредени уште два значајни поими: материјална штета (*rescuary damage*, чл. 10:201 - 10:203) и нематеријална штета (*non – rescuary damage*, чл. 10:301) и едно правило за намалување на износот на надомест на штета (*reduction of damages*, чл. 10:401).

#### IV. Принципи на европското договорно право

Во обид да се даде придонес кон идејата за единствено уредување на прашања од граѓанско-правен карактер, поточно во материјана договори. Во најголем дел од современите правни системи во Светот, поимот договорна одговорност се користи како единствен поим за означување на граѓанско-правниот однос кој настанува со повреда на обврските од веќе постоечки облигациони односи, кои освен договорни (на што упатува терминот со кој се означува одговорноста), можат да бидат и облигациони односи од некој друг вид, односно

<sup>21</sup> Види *Principles of European Tort Law*, Vienna, 2005, чл. 7: 101

<sup>22</sup> *Ibid*, чл. 10: 101 - 10:103.

<sup>23</sup> За разлика од принципите, во нашиот правен систем натуралната реституција е правило, а паричната се јавува како замена на натуралната реституција, во одредени случаи. Види Галев Г., Дабовиќ Анастасовска Ј., *op.cit.*, стр. 637.

стекнување без основ, рабoтoвoдствo бeз нaлoг или eднoстрaнa изјaвa нa вoлјa.

Принципите на европското договорно право беа објавени во 1994 година, а веќе во 1999 следувааше нивното прво дополнување. Тие се означуваат со скратеницата PECL (по понатамошниот текст ќе ја користиме оваа скратеница за нивно означување).<sup>24</sup>

Во PECL, како основна одредба за засновање на граѓанско-правна одговорност ја среќаваме одредбата во член 9:501. Со оваа одредба се предвидува право на оштетената страна да бара надомест на штетата што ѝ била причинета со неисполнување на договорот од другата договорна страна. Одговорноста постои само во случаите кога не е исклучена според член 8:108, а штетата која се надоместува според овој инструмент ја опфаќа и нематеријалната штета, како и идната штета за која постои разумна веројатност дека ќе се случи.

PECL изречно не го поставува барањето да постои вина на страната која не ја исполнила договорната обврска за да настане граѓанско-правна одговорност. Оваа карактеристика не значи дека вината не е основ на договорната одговорност. Напротив, анализата на одредбите од овој правен извор упатува на заклучокот дека вината на страната која не го исполнила договорот се претпоставува. Ваквата констатација произлегува од товарот на докажување дека не постои вина (односно дека причина била некоја објективна околност), кој е предвиден за страната која нема да го исполни договорот. Според PECL тоа се случува кога договорната страна ќе докаже дека неисполнувањето на договорот било резултат на пречка која е надвор од неговата контрола и дека во моментот на склучувањето на договорот не можело да се предвиди нејзиното настанување ниту да се избегнат нејзините последици. Во ваквите случаи, според член 8:108 од PECL, на договорната страна «... и се простува заради неисполнувањето на обврската» односно правото не ја повикува на одговорност за надомест за настанатата штета. Другиот начин на ослободување од договорна одговорност, според овој инструмент, е согласноста на волјите, односно предвидувањето на договорна клаузула со која се ограничува или се исклучува договорната одговорност на страните. Ваквите клаузули се применливи само доколку не се во споривност со *bona fide* начелата и принципите на правичното договарање, односно доколку повикувањето на клаузулата би претставувало груба неправичност со оглед на целта поради која договорот бил склучен.<sup>25</sup> Како основен принцип за обемот на надомест што го обврзува одговорното лице е прифатен принципот на надомест на сета претрпена штета, односно целосното надоместување на штетата.<sup>26</sup> Така, во член 9:502 од PECL (General Measure of Damages), се среќаваме со основниот принцип за определување на надоместот на штета, а според него «... надоместот на штета треба да изнесува онолку колку што е потребно за оштетената страна да се доведе, колку што е можно поблиску, до онаа состојба во која би се наоѓала доколку договорот бил исполнет. Ваквиот надомест ја опфаќа штетата која страната ја претрпела и добивката која можела да ја оствари.» Во поглед на видот на штета што треба да се надомести, прифатено е правилото за надоместување на предвидливата штета и според член 9:503 PECL се бара штетата да била «веројатна последица» на неисполнувањето на обврската.

Во поглед на прашањето за намалување на износот на надоместот на штета за износот на користа што доверителот ја остварил поради повредата на договорот PECL нуди одговор преку официјалниот коментар на член 9:502, според кој оштетената страна мора да ја изнесе секоја добивка што за неа настанала како резултат на повредата на обврската, со цел, во висина на тој износ, да биде намален износот на надоместот на штета.<sup>27</sup> По повод прашањето: на кој начин придонесот на оштетената страна во причинувањето на штетата

<sup>24</sup> Достапни на [https://www.trans-lex.org/400200/\\_pecl/](https://www.trans-lex.org/400200/_pecl/), пристапено на 22.05.2017 година.

<sup>25</sup> Види чл. 8:109 од PECL.

<sup>26</sup> Види чл. 9: 502 PECL.

<sup>27</sup> Официјалниот коментар е достапен на <http://cisgw3.law.pace.edu/cisg/text/peclcomp74.html#cnpc>, пристапено на 15.06.2015.

влијание врз обврската за надомест на штета на другата договорна страна, решението во PECL (чл. 9:504), одредува обврската за надомест на штетата пропорционално да се распределува помеѓу договорните страни, во зависност од придонесот што го имале при причинувањето на штетата.

По повод прашањето за надомест на нематеријална штета, според овој инструмент повторно со сигурност можеме да потврдиме дека генералниот принцип на целосна компензација подразбира надомест и на ваквиот вид штета. Нематеријалната штета, во меѓународното договорно право, најчесто се состои од изгубена репутација или изгубена добра волја на оштетената договорна страна. Иако, несомнено е дека овој инструмент предвидува одговорност за ваквата штета, сепак проблемот се јавува пред судовите и арбитражните трибунали кои имаат потешкотии со барањата за надомест на нематеријалната штета, особено кога е загрозувана репутацијата или добрата волја на оштетената страна и економските загуби поради истото не може квантитативно да се изразат. Во правилата на PECL поточно во чл. 9: 501(2), се наоѓа одговорот на прашањето за надомест на идна штета. Според оваа одредба одговорното лице има обврска да ја надомести само онаа идна штета за која постои веројатност дека ќе настане. На судот или на арбитерот му останува задачата да ја процени, од една страна веројатноста за настанување на штетата, а од друга страна нејзиниот веројатен износ.

Едно од прашањата што се поставуваат во врска со граѓанската одговорност во меѓународното договорно право, а за кое PECL не предвидел решение е прашањето за граѓанска одговорност за повреда на личните добра. Во конкретниов случај, повредата на личните добра ја разгледуваме од аспект на штетата настаната со смрт, повреда или оштетување на здравје на договорната страна, причинети од добрата што биле предмет на договорот. Во PECL не постои правен основ за поставување на вакво барање за надомест на штета. Инаку, би сакале да напоменеме дека ваквото барање за надомест на штета е надвор од опсегот на CISG<sup>28</sup>, а исто така и UPICC<sup>29</sup> и PECL не содржат правила кои ја уредуваат граѓанската одговорност во овие случаи, иако тие уредуваат одредени барања за надомест на штета кои во некои законодавства се квалифицирани како барања врз основа на деликти.

#### **4.1. Нови тенденции во рамките на правото на ЕУ и нивното влијание на договорната одговорност**

Во областа на приватното право, во рамките на ЕУ, е оформена Работна група за Европски граѓански законик (Study group on European civil code), како и Истражувачка група за постоечки приватно-правни режими на земјите во ЕУ [Research group on EC Private Law (Acquis Group)]. Како резултат на нивната заедничка работа, во 2009 година презентирана е Нацрт заедничка референтна рамка (Draft Common Frame of Reference, во понатамошниот текст: DCFR). Нацртот содржи принципи, дефиниции и модел на правила на Европското приватно право кои во одреден дел биле засновани и на ревидираните правила од PECL. Целта на членовите на работните групи била, Нацртот да излезе надвор од рамките на академските кругови и тоа во вид на текст којшто ќе послужи како инспирација за решавање на прашања од областа на приватното право.

Веднаш по објавувањето на DCFR, кој во втората и третата книга вклучувал делумно ревидирани правила од PECL, PECL го свртеле вниманието на многу високи судови во Европа и голем број на официјални тела кои биле задолжени за модернизација на националните договорно-правни системи. Основната цел на DCFR била да развие јасни и конзистентни концепти и терминологија. Така, една од повеќето причини поради кои изготвувачите на DCFR предлагаат правила во одредена мера различни од PECL било јасното повлекување на

<sup>28</sup> CISG претставува скратеница со која се означува United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, односно Конвенција на Обединетите Нации за договори за меѓународна продажба на стоки

<sup>29</sup> UPPIC се користи како скратеница за UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts, односно за UNIDROIT Принципите за меѓународни трговски договори, каде UNIDROIT претставува меѓународен институт за унификација на приватно право, со официјална веб страна <https://www.unidroit.org/>

разлика меѓу договор (сфатен како спогодба или правно дело)<sup>30</sup> и односот во кој прераснува договорот составен од заемни права и обврски. Подвлекувањето на ова разлика се одразува на целата содржина на договорното право. Например, според DCFR договорот се склучува, а обврските се исполнуваат, односно договорот не е тој што се исполнува.

Според структурата, DCFR се состои од 10 книги. Релевантни за прашањето на договорната одговорност се втората и третата книга. Втората книга носи наслов «Договори и други правни дела», а третата глава «Обврски и соодветни права.» Во втората книга доминираат правила кои се однесуваат на преддоговорна одговорност за причинета штета, а наоѓаме и правила за кои е дискутабилно дали се релевантни за договорната одговорност или пак треба да се сметаат за преддоговорна одговорност или дури и деликтна одговорност. Како пример го наведуваме член 7:204: *Liability for loss caused by reliance on incorrect information* односно “Одговорност за штета предизвикана поради потпирање на неточни податоци”. Според овој член:

- (1) Договорната страна која склучила договор разумно потпирајќи се на неточна информација која ја добила од другата страна во текот на преговорите има право на надомест на штетата претрпена како резултат на истото доколку оној кој ја дал информацијата: (а) знаел дека информацијата е неточна или немал разумна основа да верува во нејзината вистинитост; и (б) знаел или разумно било да се очекува дека знаел дека примателот ќе се потпре на информацијата при одлучувањето дали да го склучи или не договорот според договорените услови.
- (2) Овој член се применува дури и кога не постои право да се бара поништување на договорот.”

Овој член може да се смета како конкретизација на начелото за добра волја и чесно договарање. Ова правило има свое место и во рамките на книгата за вондоговорна одговорност за штета причинета на друг, но бидејќи постои блиска поврзаност со однесувањето на договорната страна во текот на преговорите, се чини соодветно, пред сè за лицата кои би ги користеле овие правила, правилото своето место да го најде во договорното право. Од друга страна, со оглед на фактот дека правилото зборува за склучен договор сметаме дека несомнено станува збор за договорна одговорност, иако, од друга страна, се работи за односи меѓу договорните страни кои потекнуваат од преддоговорно ниво како и дискусијата која постои по повод ова правило – дали истото припаѓа во рамките на деликтната одговорност или во рамките на преддоговорната одговорност, односно *culpa in contrahendo* или сепак се работи за договорна одговорност. Во третата книга се изложени правните правила кои се однесуваат на обврските и правата соодветни на тие обврски, како договорни така и вондоговорни. Се работи за одредби кои имаат општ карактер и се однесуваат на повреда на обврски кои произлегуваат и од други облигациони односи освен договорите. Предноста на овој пристап е дека правилата во Книга III може да се применат како готови правила, или со мали измени каде што е соодветно, во подоцнежните книги за недоговорени прашања. Алтернативата на овој пристап, според создавачите на DCFR, би било непотребно повторување на правила низ книгите кои се составен дел на Нацртот. Од друга страна, ваквиот пристап впрочем одговара и на поимот на договорна одговорност што е прифатен во модерните правни системи, па и кај нас. Ваквата структурна поделба на имплицитен начин беше направена во PECL, додека во DCFR е направена експлицитно. Според одредени автори самата структура на PECL е поедноставна и истите упатуваат на ова размислување како препорака и за структурата на DCFR, односно предлагаат структура која во поглед на договорите и договорните обврски би следела еден природен хронолошки редослед. Според творците на DCFR, нацртот всушност го следи тој природен редослед на уредување на договорната материја, почнувајќи со пред-договорното ниво, потоа со формацијата на договорот, право на повлекување, застапување при склучување на договор, причини за ништовност, толкување на договори, содржина и ефекти на договорите,

<sup>30</sup> Според дефиницијата за правно дело *juridical act* според темнинологијата употребена во DCFR во овој Нацрт

исполнување и правни лекови ов случај на неисполнување на договорите, множина на должници и доверители, промена на страните. Во суштина ова е истата структура која се среќава и кај PECL.

Одредбите применливи на договорната одговорност сфатена во оваа смисла се наоѓаат во Глава 3: Правни лекови за неисполнување, Дел 7: Штети и камати. Според членот 3:701: Right to damages (Право на надомест на штета):

(1) Доверителот има право на надомест на штетата причинета со неисполнувањето од страна на должникот, освен ако неисполнувањето е оправдано.

Штетата која спред овие правила подлежи на надоместување ја вклучува и идната штета за која постои разумна веројатност дека ќе настане.

Под “Штета” се подразбира материјална и нематеријална штета. “Материјална штета” опфаќа загуба на приход или профит, оптоварувања и намалување на вредност на имот. “Нематеријална штета” опфаќа болка и страдање и оштетувања на квалитетот на животот.»

Во наредниот член се содржи правно правило кое ги определува општите критериуми за утврдување на надоместот, утврдувајќи дека износот на надоместот треба да го доведе доверителот колку што е можно поблиску до положбата во која би бил доколку должникот правилно ја исполнил својата обврска и со надоместот треба да се надомести како претрпената штета, така и изгубената добивка (член 3:702). Во случај да се работи за договор или друго правно дело, според член 3:703, одговорноста на должникот се ограничува само на предвидливата штета, односно штетата што должникот ја предвидел или постои разумна веројатност дека имал можност да ја предвиди при настанување на обврската како веројатен резултат од неисполнување, освен во случаите кога неисполнувањето било намерно или поради крајно невнимание. Должникот не е одговорен ниту за оној дел од штета причинет со придонесот на доверителот кон неисполнувањето на обврската или ефектите од истото (чл. 3-705). Исто така, должникот не одговара ниту за штетата чие настанување доверителот можел да го спречи со преземање на разумни мерки.

Од содржината на одредбите содржани во DCFR кои се однесуваат на договорната одговорност може да се каже дека, без оглед на сите разлики од одредени аспекти кои ги споменаваме во погорниот дел од текстот, можеме да заклучиме дека постои содржинско поклопување помеѓу DCFR и правилата во PECL. Од досега кажаното, може да се истакне само разлика по повод прашањето за надомест на нематеријална штета во случај на договорна одговорност. Така, за повредата на личните добра ја разгледуваме од аспект на штетата настаната со смрт, повреда или оштетување на здравје на договорната страна, причинети од добрата што биле предмет на договорот во PECL не постои правен основ за поставување на вакво барање за надомест на штета. Од друга страна, DCFR јасно истакнува во член 3:701 дека под поимот штета се подразбира материјална и нематеријална штета. Ова означува проширување на опфатот на поимот надоместлива штета кај договорната одговорност кој го среќаваме во PECL за сметка на нематеријалната штета, која според DCFR е надоместлива.

## **V. Хармонизација на македонското отштетно право со европското отштетно право**

### **5.1. Хармонизација на правилата за договорна одговорност**

Според нашето право во случај на постоење на договорна одговорност настаната со неисполнување или задоцнување со исполнување на договорна обврска штетникот има обврска да ја надомести предвидливата штета која вклучува материјална штета во вид на обична штета и испуштена корист. Договорната одговорност за предвидлива штета што ја среќаваме во чл. 255 од Законот за облигациони односи<sup>31</sup> (во понатамошниот текст ЗОО), ја среќаваме и во чл. 9:503 од Принципите на европско договорно право (PECL). Со оглед

<sup>31</sup> Закон за облигационите односи Сл. Весник бр.18/2001, бр.4/2002, бр.5/2003, бр.84/2008, бр.81/2009, бр.161/2009, бр. 135/2011, бр.113/2012 и бр.148/2015.



на фактот дека договорната одговорност секогаш претставува одговорност врз основа на вина, видот на вина на страна на штетникот има влијание и врз обемот на надомест и тоа на следниот начин. Доколку кај штетникот се докаже постоење на вина во вид на намера или крајно невнимание или пак се послужил со измама, тој е должен да ја надомести целокупната штета која покрај предвидливата во себе ја вклучува и идната материјална штета.<sup>32</sup>

Оваа одредба соодветствува на едно од правните правила на DCFR, поточно со член 3:703 од третата книга според кој: «Должникот во облигационен однос кој произлегува од договор или друго правно дело е одговорен само за штетата што должникот ја предвидел или разумно се очекува да ја предвидел во времето на настанување на обврската како веројатен резултат на неисполнување, освен во случај кога неисполнувањето било намерно, несвесно или крајно невнимателно.»

Релативно нови решенија за договорната одговорност во овој институт внесува Новелата од 2008 година.<sup>33</sup> Тие решенија уредуваат некои од основните прашања на договорната одговорност, односно ја уредуваат можноста за ослободување од одговорноста за штета и обемот на надомест на штета. Предвидувајќи можност должникот да се ослободи од одговорност ако докаже дека не ја исполнил обврската односно задоцнил со исполнување на обврската поради вонреден настан што се случил по склучување на договорот, а неможел да го спречи, избегне или отстрани (виша сила)<sup>34</sup>, нашиот институт на граѓанско-правна одговорност се усогласува со советниот институт во меѓународните правни акти. Усогласувањето е постигнато и со предвидувањето на право на доверителот на «...надоместок на обичната штета, испуштената корист, како и на справедлив паричен надоместок на нематеријалната штета кои должникот...»<sup>35</sup> со што поимот нематеријална штета станува сврзлив и со договорната одговорност, како што тоа е направено во Принципите на европското договорно право.

Задржувајќи се на одредбите за договорната одговорност можеме да кажеме дека компаративната анализа со одредбите на PECL упатува на заклучокот дека постои усогласеност на домашното со европското право. Според PECL претпоставката за постоење вина се соборува во случаите кога договорната страна ќе докаже дека неисполнувањето на договорот било резултат на пречка која е надвор од неговата контрола и дека во моментот на склучувањето на договорот не можело да се предвиди нејзиното настанување ниту да се избегнат нејзините последици. Во ваквите случаи, чл. 8:108 од PECL, на договорната страна «...и се простува заради неисполнувањето на обврската,» односно правото не ја повикува на одговорност за надомест за настанатата штета.

Проширувајќи ја компаративната анализа и на останатите одредби за договорна одговорност во нашето со оние од европското право можеме, освен сличностите, да забележиме и една разлика која се однесува на правната можност за договорно исклучување или ограничување на одговорноста. За разликата од македонското право кое во чл. 254 од ЗОО изречно ги определува случаите во кои не е дозволено однапред со договор да се исклучи или ограничи одговорноста на должникот за штета што ја причинил (односно се работи за случаите кога на страната на должникот постои намера или крајно невнимание како облици на вина при причинувањето на штетата), во член 8:109 од PECL се среќаваме со правните стандарди на *bona fide* и принципи на правичното договарање со помош на кои се определува применливоста на ваквите договорни клаузули.

Зборувајќи генерално и секако со исклучок на малите различности помеѓу правните модели на македонското и правните модели во европското право, можеме да заклучиме дека

---

<sup>32</sup> Чл. 255, ст. 2 од ЗОО.

<sup>33</sup> Сл. Весник на Р. Македонија р. 84/2008.

<sup>34</sup> Види чл. 252 од ЗОО.

<sup>35</sup> Види чл. 255 од ЗОО.

постои високо ниво на хармонизираност на македонското право од областа на договорната одговорност со соодветното европско право.

### 5.2. Хармонизација на правилата за одговорност за неисправен производ

Измените направени со Новелата на ЗОО од 2008 година<sup>36</sup> во поглед на прашањето за одговорност за неисправен производ се должат на целта за транспонирање на Директивата 85/374/ЕЕЗ<sup>37</sup> и Директивата 99/34/ЕЗ<sup>38</sup>. Правата на потрошувачите во Европската унија се еден од темелите на внатрешниот пазар кој аспирира да понуди производи со своите технички, естетски, употребни, еколошки и правни обележја во голема мера ги задоволуваат потребите на потрошувачите и меѓународните стандарди за квалитет и сигурност на производите (Bevanda, 2016). Се работи за директиви чија основна цел е зајакнување на заштитата на потрошувачите и корисниците на услуги, преку примена на принципот на објективна одговорност во случаите на штета настаната со неисправни производи.

Согласно овие две директиви, ЗОО е изменет со воведување на нови членови (165–ж, 165–з, 165–с и 165–и).<sup>39</sup> Измени во насока на имплементација на европските политики за заштита на потрошувачите направени се и кај договорот за продажба, во членовите кои се однесуваат на одговорноста на продавачот и производителот за неисправно функционирање на производот (Галев & Здравева, 2008, стр. 234,239). Сепак на овие одредби нема да се задржиме бидејќи регулираат обврски на производителот и продавачот на производот кои се различни од надоместот на штета. Исто така тука би напоменале дека Директивата 85/374/ЕЕЗ во македонското право во еден нејзин дел е применета и преку одредбите од членовите 41, 42, 51 и 52 од Законот за заштита на потрошувачите.<sup>40</sup> Во поглед на начинот на транспонирање на директивите и уредување на одговорноста за неисправен производ во правната теорија се среќаваме со размислување дека истиот е чекор назад и не претставува најдоброто решение за националното право (Ivančević, 2012, стр. 349), како и спротивставени размислувања (Bevanda, 2016).

Поконкретно зборувајќи, со цел да се транспонираат Директивата 85/374/ЕЕЗ и Директивата 99/34/ЕЗ во нашиот ЗОО, со член 49 и член 50 од Законот за изменување и дополнување на Законот за облигационите односи (Сл. Весник на Р. Македонија бр. 84/08), се предвидуваат правила за одговорност за неисправен производ.<sup>41</sup> Овие правила ги уредуваат општите правила на одговорноста за неисправен производ, ги дефинираат поимите производ, неисправен производ и производител за целите на отштетното право, ја уредуваат солидарната одговорност, ослободувањето од одговорност, забраната за договорно исклучување или ограничување на одговорноста и роковите за остварување на правата. Општото правило на ЗОО е дека производителот кој пушти во промет некој производ одговара за штетата предизвикана од неисправноста на тој производ без оглед на вина. Усогласувајќи се со директивите, измените поимот на оштетен во случај на одговорност за неисправен производ го стеснуваат само на еден вид правни субјекти – физичките лица, исклучувајќи ги притоа правните лица од можноста да бидат страна на оштетен кај одговорност за неисправен производ бидејќи кај правните лица немаме смрт, телесна повреда ниту ствари кои се користат за лична употреба (Чавдар & Чавдар, 2008,

<sup>36</sup> Сл. Весник на Р. Македонија р. 84/2008.

<sup>37</sup> Достапна на 27.08.2016 на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0374-en:HTML>.

<sup>38</sup> Достапна на 27.08.2016 на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31999L0034>

<sup>39</sup> Случај на усогласување на одредбите од домашното право со директивите на Европската унија за одговорност за неисправен производ преку законите за облигационите односи, освен во Р. Македонија, среќаваме и во правото на Хрватска и Црна Гора. Повеќе за начините на усогласување во ЕУ како и на територијата членките на поранешна СФРЈ кај Katarina Ivančević, *Граѓанскоправна одговорност производача за штету од неисправен производ*, Правни zapisi, God III, br.2, Beograd, 2012, str. 326-333.

<sup>40</sup> Сл. Весник на Р.М бр. 38/04, 77/07, 103/08, 24/11, 167/13, 97/15, 152/15.

<sup>41</sup> Се работи за член 165, 165 – а, 165 – б, 165–в, 165–г, 165–д, 165–ѓ и 165–е од ЗОО.

стр.331). Во случајот на одговорност за неисправен производ како штетно дејствие се јавува пуштањето во промет на одреден предмет (Чавдар & Чавдар, 2008, стр.331), односно производ во смисла на одредбите на ЗОО (член 165-а) кој воедно може да се смета за неисправен во смисла на член 165-а од ЗОО. Така, два услови кои штетното дејствие треба да ги исполнува во смисла на споменативе одредби, за да се јави како штетно дејствие кај одговорноста за неисправен производ се:

- Да претставува подвижен предмет или самостоен дел вграден во некој подвижен или неподвижен предмет, со напомена дека во оваа смисла за производ се смета и електричната и другите видови енергија и
- Производот, кога ќе се земат во предвид сите околности на случајот, а особено начинот на кој производот е претставен, целите во кои според разумното очекување производот може да биде употребен и времето кога производот е пуштен во предмет, не дава сигурност што од таквите производи оправдано се очекува.

Во законската определба на поимот неисправен производ всушност се среќаваме со еден правен стандард поставен на објективни критериуми – дали производот дава сигурност што од таквите производи оправдано се очекува или не дава ваква сигурност. Според директивите и според нашето право оштетениот е тој кој треба да докаже дека производот е неисправен во оваа смисла, односно дали е исполнет правниот стандард или не. Крајниот збор ќе го има секако судот, како и во сите останати случаи кога правни стандарди се јавуваат како извор на право. Во рамките на Европската унија направено е истражување кое покажало дека судската практика е различна не само меѓу исти држави, туку и помеѓу различни судови во иста држава (Lovells, 2003). Да се докаже постоење на недостаток во Франција, Белгија, Шпанија и Италија е доволно да се докаже дека производот не ги исполнил функциите за кои е предвиден, додека во Велика Британија и Германија тужителот мора да ја докаже точната природа на недостатокот со деталните карактеристики (Чавдар & Чавдар, 2008, стр.332).

Притоа она што е значајно да се истакне кај одговорноста за неисправен производ е дека каузалитетот помеѓу одреден неисправен производ и настанатата штета се претпоставува (Чавдар & Чавдар, 2008, стр.332). Единствено што треба да се докаже, а товарот на докажување паѓа на оштетениот, е неисправноста на производот и причинетата штета.<sup>42</sup> Имено, самата Директива 85/374/ЕЕЗ која е транспонирана во Новелата од 2008 година<sup>43</sup> содржи поинакво решение во поглед на каузалитетот. Според член 4 од оваа директива во случај на штета предизвикана од неисправен производ оштетениот е должен да ја докаже штетата, недостатокот на предметот и причинската врска меѓу нив. Ова решение несомнено не оди во корист на идејата за зголемена заштита на потрошувачите и во теоријата се наведува како еден од суштествените недостатоци на Директивата и можеби со право нашиот законодавец отстапил од оваа одредба од Директивата.<sup>44</sup> Од друга страна, ваквото решение на законодавецот е доследно на општото правило за претпоставен каузалитет предвидено кај објективната одговорност според кое за штетата настаната во врска со опасен предмет или опасна дејност се претпоставува дека потекнува од тој предмет, односно од таа дејност, освен ако се докаже дека причината е на страната на оштетениот или трето лице или дека штетата настанала поради виша сила.<sup>45</sup>

За разлика од трите основи за ослободување од одговорност познати кај општото начело на објективната одговорност (вина на оштетениот, вина на трето лице и виша сила),

<sup>42</sup> Член 165 став 8 од ЗОО: "Неисправноста на производот и причинетата штета треба да ги докаже оштетениот."

<sup>43</sup> Сл. Весник на Р. Македонија р. 84/2008.

<sup>44</sup> Види Кирил Чавдар, Кимо Чавдар, *Закон за облигационите односи, коментари, објаснувања, практика и предметен регистар*, Агенција Академик, Скопје, 2008, стр. 332-333 исто и Katarina Ivančević, *Građanskopravna odgovornost proizvođača za štetu od neispravnog proizvoda*, Pravni zapisi, God III, br.2, Beograd, 2012, стр. 341.

<sup>45</sup> Член 159 од ЗОО.

производителот се ослободува од одговорност и во други случаи предвидени со член 165-д од ЗОО. Дел од овие случаи се кога производителот ќе докаже дека не го пуштил предметот во промет, дека неисправноста е последица на присилните прописи кои биле на сила во моментот кога го пуштил производот во промет, ако од околностите на случајот произлегува дека неисправноста, а ни нејзината причина не постоеле во моментот кога го пуштил производот во промет, состојбата на науката или техничкото знаење во моментот на ставање на производот во промет, не овозможувале откривање на неисправноста на производот (т.н. развоен ризик), производот не е произведен за продажба, давање под закуп или која било друга деловна цел, како и дека не е произведен и пуштен во промет во рамките на неговата дејност.

### Резиме

Европското отштетно право претставува дел од европското приватно право. Европското приватно право генерално се одликува со тоа што не е хомогено ниту пак рамномерно развиено, посебно поради фактот што сите негови делови не се подеднакво развиени. Некои граѓанско-правни области се уредени во поголема мера со заеднички европски правила во споредба со други. Најразвиен дел од европското приватно право е облигационото право, каде што законодавната активност на Европската Унија има најголем интензитет. Воглавно, на европското приватно право му недостасуваат единствени принципи, како и појдовни стојалишта во уредувањето на поединечни правни институти. Како резултат на ваквата ситуација се појавиле неколку јавни и приватни иницијативи и проекти за уредување на граѓанско-правни односи со единствени правни акти со општи правила наменети за непосредна примена. Вредни за споменување во оваа смисла се Ландо начелата односно Принципите на европското договорно право, работната група на германски сексперти за споредбено право за изработка на предлог на Европски граѓански законик, како и проектот за изработка на Европски законик за договорите. Но, имајќи во предвид дека облигационото право има два посебни делови – договорно право и отштетно право би навеле дека европското договорно право е она што се развива со поголем интензитет. Иако, неминовен е фактот дека во услови на развој на техниката и технологијата, во општеството во кое живееме сè повеќе се зголемува бројот на облигациони односи кои настануваат со причинување на штета, а со тоа се зголемува и значењето на неговото уредување во правните системи на поединечни држави, како и во правниот систем на Европската Унија како една целина. Анализата на постоечката правна регулатива во ЕУ која се однесува на облигационите односи настанати со причинување на штета, односно на граѓанско-правната одговорност укажува на постоење на една парцијалност по повод ова прашање. Неговото регулирање е карактеристично за секоја од државите членки на ЕУ и неминовен е заклучокот дека правилата со кои се уредуваат основните прашања кои ги поставува граѓанско-правната одговорност, како што се прашањето за постоење на одговорност и основи за истата, општи услови за настанување на граѓанско-правна одговорност, видови на штета и начини на нејзино надоместување како и слични прашања на овие, се разликуваат едни од други, во поголема или помала мера. Во рамки на еден правен систем како што е правото на ЕУ ваквата состојба претставува недостаток кој лошо се рефлектира на процесот на хармонизација на правото, внатре во ЕУ и во однос на земјите надвор од ЕУ кои го хармонизираат своето право со правото на Европската Унија.

Можеме да заклучиме дека во законодавството кое е во сила во Европската Унија, не се среќаваат општи правни правила или начела за институтот граѓанско-правна одговорност за причинета штета, туку се среќаваат само одредби кои упатуваат на примена на право на одредена држава, во зависност од конкретниот случај, што воедно упатува на различна правна регулатива. Од друга страна, во поглед на институтот граѓанско-правна одговорност за причинета штета воопшто, односно без оглед дали е причинета во врска со постоечки облигационен однос или надвор од него, на ниво на Европската Унија засега

постои само модел на принципиза поголемиот дел од отштетното право во кој се опфатени најзначајните прашања за граѓанско-правната одговорност за причинета штета. Овој модел пред меѓународно правната јавност е изложен преку Принципите на европското отштетно право кои имаат за цел пред сè да послужат како основа за унапредување и хармонизација на отштетното право во Европа. Овој модел дава одговор на прашањата од типот: кои се општи услови за настанување на граѓанско-правна одговорност, кои се основи на одговорност и во што се состои обврската што произлегува од востановена граѓанско-правна одговорност, прашања кои ја претставуваат основната содржина на институтот граѓанско-правна одговорност.

Постоењето на овие Принципи го води правото на Европската Унија сè поблиску до хармонизација на правните правила за граѓанско-правната одговорност за причинета штета, а воедно е модел за останатите држави кои се наоѓаат надвор од Унијата да направат една споредба на своите правни системи и уреденоста на ова прашање во нив, со уреденоста во Принципите и евентуално да направат промени во насока на усогласување со она што би претставувало иднината на европското отштетно право.

Правната наука ја подготвува основата за тоа како и на кој начин приватното право да стане видливо во неговата европска целовитост преку прикази и анализи на областите од приватното право. Како што истакнуваат експертите во областа на европското приватно право, не е целта да се разберат националните правни системи, целта е да се разбере договорното право, отштетното право, наследното право и другите приватно правни дисциплини. Предметот на истражување не се менува само затоа што сега збиоруваме за овие правни области во рамките на Европската унија како целина. «Она што се менува е само околноста дека досегашното разбирање за правната различноста на државата се поместува кон разбирање на природните различности на мислења во рамки на просторот кој станал поголем. Разликувањето на мислења се среќава и во рамки на националните права. Во Европа тоа не мора да биде различно...Искусството нè учи дека образованите правници во рамките на нивните државни правни системи не се потпираат на ништо толку цврсто како на научните поими, методи и структурни уредувања. Не е возможно да се размислува европски за отштетното право без (нпр.) проверување на теоријата за противправноста на одржување вредноста...» (Bar, 2015, стр. 22).

Крајниот заклучок е дека на европското приватно право, а со тоа и на европското отштетно право му претстои еден долг пат на кој треба да се отвори и совлада голема количина на материја што ќе резултира со создавање на алтернативно-приватно, и отштетно право на Европската унија, а граѓаните на Европската унија нема да бидат обврзани исклучително со националните или регионалните и државните правни поредоци.

Иако нашата држава има преземено обиди за хармонизација на домашното отштетно право со европските правни акти и модели посебно во областа на договорната одговорност и одговорноста за неисправен производ, сепак се забележуваат и намерни отстапки од следењето на европските текови на отштетното право. Во оваа смисла одговорноста за неисправен производ отстапува од членот 4од Директивата 85/374/ЕЕЗ со цел да остане доследна на општото начело на објективна одговорност во поглед на утврдувањето на каузалитетот. Кај објективната одговорност воопшто каузалитетот е претпоставен и штетата настаната во врска со опасен предмет односно опасна дејност се смета дека произлегува од тој предмет односно дејност освен ако се докаже дека причина за штетата е на страната на оштетениот или трето лице или дека штетата настанала поради виша сила. Товарот на докажување паѓа на штетникот кај објективната одговорност и е товар да се докаже непостоењето на каузалитет, односно постоење на основ за ослободување на одговорноста.<sup>46</sup> Како што веќе видовме кај одговорноста за неисправен производ ситуацијата е иста и оштетениот има товар на докажување на неисправноста на производот и причинетата штета. Во директивите е предвидено квантитативно ограничување на одговорноста за штета со

<sup>46</sup> Член 159 од ЗОО.

усвојување на фиксна сума од (до) која произведувачот одговара за штета од производ со недостаток. Во поглед на горната граница со член 16 од Директивата 85/374/ЕЕЗ е предвидено дека секоја држава членка на Европската унија може одговорноста на производителот за штета поради смрт, или телесни повреди кои се причинети од идентични производи со исти недостатоци да ја ограничи до износ кој не може да биде помал од 70 милиони евра. Нашиот закон не предвидува вакво ограничување на горната граница на одговорноста. Од директивите прифатена е одредбата која ја содржи долната граница на износот на штетата, а тоа е износот од 500 евра. Сепак, ако се навратиме на видовите штета за кои оштетениот има право на надомест во случај на одговорноста за неисправен производ тука сме должни да напомним дека ова квантитативно ограничување се однесува само на материјална штета причинета со уништување или оштетување на предмет. Не постои квантитативно ограничување ниту долна граница за износот на материјална штета причинета со смрт или телесна повреда на оштетениот, како и за износот на нематеријалната штета кога оштетениот ја остварува согласно општите правила за надомест на штета. Ова се законските квантитативни ограничувања на одговорноста, кои сосема оправдано според нас се сведени на минимум. Од друга страна, постои законска забрана за договорно исклучување или ограничување на одговорноста на производителот, по што оваа одговорност суштински се разликува од договорната одговорност.

#### Прашања:

1. Објасни го поимот и општите карактеристики на европското отштетно право?
2. Што е предмет на уредување на т.н. Директива Рим II?
3. Објасни ги целите за создавање на Принципите на Европското отштетно право?
4. Објасни го основниот принцип за обем на надомест на штета предвиден со Принципи на Европско договорно право?
5. Објасни ја хармонизацијата на правилата за одговорност за неисправен производ на македонското право со правото на Европската Унија?

#### Користена литература

- [1] A Report for the European Commission. (2003). Product liability in the European Union. London : Lovells.
- [2] Bar, C. v. (2009). Principles of European Law on Non-Contractual Liability Arising out of damage Caused to Another. Munich: Sellier European Law Publ.
- [3] Bevanda, M. (2016). Građanskopravna odgovornost proizvođača za štetu izazvanu nedostatkom na proizvodu u pravu Bosne I Hercegovine I Evropske unije. Достапно на: [http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/autorski\\_clanci.asp](http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/autorski_clanci.asp).
- [4] Blasé, F., Höttler, P. (2004). Remarks on the Damages Provisions in the CISG, Principles of European Contract Law (PECL) and UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (UPICC). Достапно на [https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/blase3.html#bh\\*\\*](https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/blase3.html#bh**).
- [5] Bürgerliche Gesetzbuch, 1896 (new version by promulgation of 2 January 2002 I 42, 2909 ; 2003, 738; last amended by Article 2 (16) of the statute of 19 February 2007 I 122).
- [6] Code civil des Français, 1804 (Ordonnance n° 2004-164 du 20 Feb.2004)
- [7] Dam, C. V. (2013). European tort law. Oxford: Oxford University Press.
- [8] Directive 2009/103/ES of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 relating to insurance against civil liability in respect of the use of motor vehicles, and the enforcement of the obligation to insure against such liability (codified version).
- [9] European group on Tort Law (2005) Principles of European Tort Law – Text and Commentary. Vienna: Springer.

- [10] Flesner, T. C. (2008) The europeanisation of contract law. New York : Routledge-Cavendish.
- [11] Gardner R. O., Beale H., Zimmermann R., Schulze R. (2003) Fundamental texts on European private law, Portland : Hart Publishing.
- [12] Harpwood, V. (2000) Principles of tort law. London : Cavendish.
- [13] Ivančević, K. (2012) Građanskopravna odgovornost proizvođača za štetu od neispravnog proizvoda. Pravni zapisi, God III, br.2. Beograd: Pravni fakultet, Union Univerzitet.
- [14] Karner, E., Steininger, B. C. (2016). European Tort Law 2015. Vienna: European Centre of Tort and Insurance Law.
- [15] Koziol, H. (1998). Unification of Tort Law: Wrongfulness, Principles of European Tort Law, vol. 3. Hague/London/Boston: Kluwer Law International.
- [16] Perović, S.K. (2004) Osnov ugovorne i deliktne odgovornosti. Pravni život, vol. 53. Beograd: Udruženje pravnika Srbija.
- [17] Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II).
- [18] Study group on European civil code, Research group on EC Private Law (Acquis Group). (2009). Principles, definitions and model rules of european private law - Draft Common Frame of Reference (DCFR). Sellier. European law publ.
- [19] Weinrib J. E. (1995). The idea of private law. Oxford : Oxford University Press
- [20] Zimmermann, R. (2001) Roman law, contemporary law, European law: the civil tradition today. Oxford : Oxford University Press.
- [21] Бессон, А. (1992). Осигурање и граѓанска одговорност. Правни живот 11-12. Београд: Удружење правника Србија.
- [22] Галев, Г., Дабовиќ – Анастасовска, Ј. (2008). Облигационо право, Скопје: ЦЕППЕ.
- [23] Галев, Г., Дабовиќ - Анастасовска, Ј. (2009). Облигационо право. Скопје: ЦЕППЕ.
- [24] Галев, Г., Здравева, Н. (2008). Усогласување на граѓанското право со правото на Европската унија со посебен осврт врз облигационото право. Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија (pp. 224-246). Скопје: МАНУ.
- [25] Директивата 85/374/ЕЕЗ, Достапна на 27.08.2016 на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0374:en:HTML>
- [26] Директивата 99/34/ЕЗ Достапна на 27.08.2016 на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31999L0034>
- [27] Закон за облигационите односи Сл. Весник бр.18/2001, бр.4/2002, бр.5/2003, бр.84/2008, бр.81/2009, бр.161/2009.
- [28] Законот за заштита на потрошувачите, Сл. Весник на Р.М бр. 38/04, 77/07, 103/08, 24/11, 167/13, 97/15, 152/15.
- [29] Јанковац, И. Миладинович, З. (2006). Право осигурања. Ниш: Правни факултет, Универзитет у Ниш.
- [30] Крег, П., де Бурка, Г. (2010). Право на ЕУ: Текстови, случаи и материјали. Скопје: Магор.
- [31] Принципитите на европското договорно право, PECL, достапни на [https://www.trans-lex.org/400200/\\_pecl/](https://www.trans-lex.org/400200/_pecl/), пристапено на 22.05.2017 година.
- [32] Радишиќ, Ј. (2004). Облигационо право – општи део. Београд.
- [33] Чавдар, К., Чавдар, К. (2008). Закон за облигационите односи, коментари, објаснувања, практика

---

## АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО НА ЗЕМЈИТЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

*Јадранка Денкова<sup>1</sup>*

### **I. Вовед во административното право**

#### **1.1. Поим за административно право**

Административното право<sup>2</sup> како понова гранка во правниот систем од аспект на анализа на Европските земји се сретнува со разноликости кои произлегуваат од поставеноста на државното уредување на една земја. Оттука може да кажеме дека не постојат единствени унифицирани правила на Европската Унија кои ќе се однесуваат на единствена примена на административното право. Во некои сегменти во рамките на европското законодавство, земјите-членки често прифаќаат правила од административното право кои се предмет на хармонизација (пример: во областа на полицијата составена од странски агенти или во областа на заштита од конкуренцијата). Ако поимот јавна администрација е речиси ист во сите Европски земји, не е ист поимот на административното право. Поимот администрација (јавна администрација, државна администрација, општинска администрација, приватна администрација) е секојдневно присутен во реалниот живот на граѓаните и во комуникациите со органите на државната власт (управа) и другите органи. Тој може да се дефинира од два аспекти: **администрација во функционална смисла и администрација во организациона смисла.**

**Јавната администрација во функционална смисла на зборот остварува управна, административна функција во повеќе дејности од општ интерес во рамките на определени органи на државната управа и државната власт.** Јавната администрација својата функција ја остварува во интерес на јавните власти, а може да врши и дејност од приватен интерес според законски норми поставени од државата. Во тој случај ваквата администрација се нарекува приватна администрација.

За да можеме да го разбереме административното право треба да се согледа функцијата на администрацијата во една земја при што како заедничка функција за сите земји би ги навеле: **управната функција и административната дејност.**

**Управната функција вклучува** авторитативни активности поврзани со издавање разни дозволи и лиценци, како и изрекување забрани и наметнување обврски за граѓаните со можност за примена на принуда доколку истите не се извршени доброволно.

**Административната дејност** подразбира збир на авторитативни и неавторитативни активности кои се вршат заради остварување на социјални или општествени цели, односно цели кои се од заеднички интерес за сите граѓани (Гризо, Давитковски, Гелевски, Данева 2011).

Кога пак, се употребува поимот „организационен“ се мисли на административен орган односно административна организација. Во таа смисла, администрацијата, во своето второ, организационо значање, претставува збир на органи, односно институции на кои им е доверено управувањето со јавните работи. Тие институции можат да бидат јавни (државни, институции на единиците на локалната самоуправа), но и приватни (кога им се доверени јавни овластувања).

---

<sup>1</sup> Авторот е вонреден професор на Правениот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ Штип, email: [jadranka.denkova@ugd.edu.mk](mailto:jadranka.denkova@ugd.edu.mk).

<sup>2</sup> Поимно, административното право произлегува од латинскиот збор “administrare“ што во превод значи управува, ракува, врши работи на некого, врши работи за сметка на друг. Зборот “administratio“ означува управување, управа, управна власт, чиновништво, службеништво и “administrativus“ - нов латински израз, што означува административен, управен, кој се однесува на управна власт или на управа како организација.



Јавната администрација не ги опфаќа само органите на државната управа, туку и локалните органи, установите и институциите (јавните служби), приватните субјекти со јавни овластувања, невладиниот сектор во рамките на вршењето јавни дејности.

## **II. Основи на административното право**

Европските земји како политички административни ентитети биле формирани во XV век и тоа најпрво биле формирани во Франција, Англија, Шпанија, а подоцна во Италија и Германија. Администрацијата на европските земји споро се развивала, така што може да се согледа напредок во развојот на администрацијата, особено да се издиференцираат нејзините специфики во втората половина на XIX век и во првата половина на XX век.

Во почетокот на XIX век голем дел од европските земји го следеа францускиот модел на организација на администрацијата. Со право може да се рече дека во тој период постоеле најголеми сличности помеѓу административните права во земјите од Европа.

Од 1850 до 1950 година доаѓа до промена на организацијата на администрацијата во голем број на европски земји, како резултат на модернизација на државите од западна Европа во една иста идеологија, онаа на либерализмот, демократијата, децентрализацијата и човековите права. Меѓу факторите за усогласување на европските административни права најпрво се забележува разноликоста во изворите на правото односно диверзифицирање на изворите на правото. Имено, националното законодавство и судската практика како главни извори на административното право се надополнија со изворите на правото коишто произлегуваат од европските договори, нормативните и судските акти коишто произлегуваат од институциите на Европската унија, но и од уставните традиции на разните земји членки на Европската унија. Новите извори на правото претставуваат нова идеологија и истите рефлектираат развој и усовршување на администрацијата, различен пристап во остварување на правата на граѓаните на брз, одговорен и транспарентен начин. Исто така, тие придонесоа да се усовршат националните административни права на поединечните земји членки на ЕУ. Но, сепак може да се заклучи дека иако судската практика го нема она силно значење како извор на правото, сепак административните спорови на посреден начин вршат големо влијание врз развојот на административните системи и претставуваат коректив на административната ефикасност.

Голема е разликата дали административните спорови се решаваат на брз и ефикасен начин, согласно каква процедура, дали тоа го вршат специјализирани или редовни судови, со еден збор, какво е задоволството на граѓаните при заштита и остварување на нивните права? Европското административно право може да се групира на три главни модели: француски, германски и англиски модел. Одредени земји се изложени на влијанијата на овие земји, па од тие причини се формираат групи на земји кои имаат исти или слични системи односно користат некои од наведените модели. Може да се појават и мешовити системи во зависност од влијанието на наброените системи.

### **2.1. Предмет на административното право на земјите во Европската унија**

Водејќи се од предметот на изучување на административното право кој опфаќа правни норми со кои се регулираат организацијата, дејноста и контролата над администрацијата, предметот на изучување на административното право на земјите на Европската унија ги опфаќа организацијата и спецификите на административните системи на земјите членки во Европската Унија. **Имено, тоа се развојниот концепт на административното право, положбата на администрацијата во политичкиот систем, нејзината организација, функциите и глобалниот и поединечниот надзорен систем во системот на парламентарната демократија.**

Покрај тоа, административното право на земјите на ЕУ ги опфаќа и изворите на административното право, административното судство, како и спецификите на одлуките донесени од административните и судските органи од различните административни системи на земјите членки во Европската Унија. За да може да ги разбереме спецификите

на овие административни системи, неопходно е да се разбере поделбата на системите на англосаксонски модел на судска контрола на администрацијата и на континентален модел, да се разгледа нивната организациска поставеност како и да се споредат решенијата усвоени од страна на одредени правни системи. Оттука, акцентот се става на француското, германското и англиското административно право, како и решенијата на други европски земји.

Во правната теорија постојат два приоди при определувањето на предметот на административното право, и тоа: административното право како гранка на правниот систем и административното право како гранка на правната наука. Оваа поделба е специфична и за административното право на европските земји но, суштинско е тоа што постојат разлики во организациската и нормативната поставеност на административниот систем. Она што ги изедначува различните системи во европските земји е фактот што правилата за однесување на административните органи и администрацијата прозилегуваат од правните норми.

## **2.2. Предмет на административното право како гранка на правниот систем**

Административното право претставува збир на општи правни норми со кои се регулираат општествените односи во врска со организацијата и дејноста на администрацијата, како и во врска со правната заштита од работата на администрацијата.

Предметот на административното право како гранка на правниот систем претставува збир на авторитативни и неавторитативни правни норми со кои се уредуваат: организацијата на администрацијата, правната/административната дејност и контролата над администрацијата. Под организација на администрацијата се подразбира основање и укинување на административни органи, внатрешна организација и персонална структура, раководење и работење, како и односите што администрацијата ги остварува со други државни органи, недржавни правни субјекти и со граѓани.

Управна или административна дејност означува вршење на административни и стручни работи како на пример: решавање во управна постапка, вршење управен надзор, изработка на нацрт закони, донесување на правни одлуки (конкретни, општи и други правни акти).

Контрола над администрацијата ознакува судска контрола врз законитоста на управните акти (управен спор), судска контрола врз работата на администрацијата (одговорност за сторена штета и кривична одговорност) и вонсудска контрола која може да биде политичка (парламентарна) контрола и контрола на омбудсманот (Гризо, Давитковски, Гелевски, Данева 2011).

## **2.3. Предмет на административното право како гранка на правната наука**

Административното право како гранка на правната наука како научна дисциплина, има задача врз основа на научна методологија и приод да ги проучува општите правни норми и истите да ги воопштува и генерализира во општи принципи на администрацијата, обликувајќи ги во конзистентен правен и научен систем односно во наука за административното/управното право.

Предмет на административното право како правна наука предвидува изучување на позитивните правни норми, и на историскиот развој на правните норми, на перспективите и насоките во кои се движи административното право и на систематизација на административно-правните норми. Од овие рамки, административното право изведува општи правила и начела, воопштува и врши генерализација на општите административно-правни норми во конзистентен научно-правен систем преку употреба на научна методологија и научен приод.

Определени автори во зависност од сопствената predisпозиција кон позитивистичкиот или научниот приод во определувањето на предметот на административното право, даваат сопствена дефиниција за административното право. Согласно оваа мешовита концепција административното право, **како гранка на правото и како научна дисциплина** го сочинуваат сите оние правни прописи со кои се регулира организацијата, дејноста и

контролата на администрацијата во врска со административно-правните односи и со правната заштита на нејзината работа, во нивното правно - научно - теоретско проучување и објаснување.

За разлика од некои други правно - научни дисциплини кои во определувањето на својот предмет на проучување се стандардни и константни, административното право претставува динамична или прогресивна дисциплина. Пример за тоа е постојаното појавување и развој на нови правни институти од областа на административното право.

### **III. Методи за проучување на предметот на административното право**

Административното право како правна дисциплина и гранка од правниот систем претставува збир на општи правни норми со кои се регулираат општествените односи во врска со организацијата и дејноста на администрацијата, како и во врска со правната заштита од работата на администрацијата односно контрола над администрацијата.

Со користење на **правно-аналитичкиот метод** за објаснување на основните административно-правни институти и правни прописи со кои се регулира административно-правната материја, се обезбедува институционално и правно објаснување на предметот на проучување.

Сепак, правниот метод не е доволен за сестрано објаснување на мошне сложениот предмет на административното право, туку оваа научна дисциплина нужно ги ползува и методите на општествените науки, пред сè **социолошкиот метод**, со цел да може успешно да ја објасни положбата и улогата на администрацијата во политичкиот систем, во контекст на конкретно определени општествено-економски услови. Според тоа, покрај правно-аналитичкиот метод, административното право и како гранка на правниот систем и како правна наука, се ползува и со **социолошки** и со **историски методи** во проучувањето на администрацијата. Освен овие методи, исто така се користи и **компаративниот метод со цел да се проучуваат административно-правните институти и нивното имплементирање во правните системи на други држави, во споредба со македонското право.** (Гризо, Давитковски, Гелевски, Данева 2011).

#### **3.1. Извори на административното право на земјите во ЕУ**

За административното право важат истите правни извори како и за другите правни дисциплини, со одредени специфичности кои ги наметнува предметот на изучување. Во рамките на општите правни извори влегуваат општите правни акти - правните прописи, со кои се создаваат општи и правни правила. Како основни извори на административното право се сретнуваат Уставот, законите,; прописите, обичајното право и судската практика.

##### **3.1.1. Уставот како извор на административното право**

Во текот на XX век идејата за Устав успеа да ја наметне својата надмоќ преку развој на таканаречената уставна правда. Уставот се смета како извор на административното право во сите европски земји. Исклучок од ова правило е само Велика Британија, која нема Устав во рамки на правилата на надлежното врховно право. Секако, постојат законски правила или обичајно право што се однесува на организацијата на државната власт или правата на човекот.

Така, супериорноста на Уставот е целосно потврдена во Германија, Италија, Шпанија и Португалија. На пример, во член 1 и член 20 од Уставот на Германија се предвидува „Основните права утврдени подолу ги поврзуваат законодавната, извршната и судската власт во рамките на применливиот закон-Законодавната власт е обврзана со законот и правото, а вториот термин „право“ се толкува едногласно како дел од Уставот“ (Фромонт, 2010).

По правило, Уставот се јавува како *посреден* извор на административното право бидејќи уставните одредби во најголем број случаи се изразени и разработени преку закони кои се општо задолжителни за администрацијата. Станува збор за начела кои за законодавецот претставуваат *наредба* со закони, при што истите треба да ги разработи

и оживотвори. Понатаму, законските одредби се доработуваат и се прецизираат со подзаконски акти на државните органи, од кои за административното право имаат најголемо значаење *подзаконските акти на органите на администрацијата* (што самите органи ги носат), но исто така, и актите на сите други државни органи, па и недржавни субјекти кои вршат јавни дејности. Пристапот кон административното право во земјите од Европската унија се разликува во однос на тоа дали ги опфаќа прописите од приватното право или истото се однесува само на прописите на јавните органи. Во сите земји, судиите кои одлучуваат за административни предмети имаат право да укажат на противуставноста на административните одлуки. Исклучок од ова право постои со административните судии во Франција и Холандија, каде што истите не можат да ја утврдуваат противуставноста на одлуките. Пример за тоа е Уставот на Холандија каде во член 120 е предвидено дека „судијата не носи одлука за уставноста на законите и договорите“.

Во однос на ревидирање на уставноста на законските норми, европските земји се разликуваат **по видот на специјализираните судови кои ја контролираат уставноста на законските норми. Освен ова, постои разлика и во начинот на постапување при утврдување на уставноста на законските норми односно дали се применува специјализирана постапка за утврдување на уставноста на законските норми.**

**Во Норвешка, Данска и Шведска не постои специјализирана постапка на уставноста на законските норми. Во Швајцарија постои специјализирана постапка на кантоналните закони, додека во Ирска, специјализираната постапка на уставноста на административните норми се води пред повисоки судови. Земјите кои пак имаат специјализирани судови за утврдување на уставноста на нормите се:** Австрија, Германија, Италија, Шпанија, Белгија и Луксембург. Освен овие, комбинација на **лабава и детална контрола** на уставноста на законските норми се среќава во Португалија и Грција. **Примери:** Државниот совет во Белгија одбива да биде надлжен за контрола на уставноста на законот, доколку самиот закон дозволува жалба против судските одлуки, но истиот секогаш има право да побара од Арбитражниот суд да поведе повторна постапка за штетни одлуки (Фромонт, 2010). Во некои земји, сите граѓани кои сметаат дека со донесена противуставна административна одлука се повредуваат правата на граѓаните, имаат право да ја нападнат уставноста на одлуката пред Уставниот суд. Ваквото право без никакво ограничување може да се сретне во Уставот во Германија ( член 93 алинеја 4, број 4) и во (Шпанија ( член 161 алинеја 1 б, Фромонт, 2010) . Друга група на земји има ограничување односно право да поведат постапка за оспорување на уставноста на судска пресуда, имаат оние граѓани кои директно се засегнати и оштетени од таа пресуда. Ваквото ограничување се среќава во уставот на Португалија (член 280) и во Закон за Уставен суд на Унгарија ( член 48) (и во Уставот на Полска (член 79) (Фромонт 2010)

Со оглед на карактерот на правниот систем на Република Македонија, кој се вбројува во државите кои припаѓаат на системот на континентално право, треба да се истакне дека како извори на административното право се сметаат Уставот, законите и подзаконските акти.

### **3.1.2. Законот и прописот како извор на административното право**

Законот и прописот како извор на административното право, претставуваат најважен извор на административното право во сите европски земји, особено тргнувајќи од општоприфатеното начело на законитост кое за администрацијата означува должносткоја подразбира сите нејзини акти и мерки да се засноваат врз закон. Правилата за донесување на законите се разликуваат во европските земји. Во принцип, законите ги донесуваат парламентите. Се разбира, постојат одредени разлики и исклучоци. На пример, во Италија одредени закони може да бидат донесени и од страна на парламентарни комисии, додека пак во федералните држави како Швајцарија, Австрија и Белгија и во регионалните како Шпанија, Италија и во помала мера и Велика Британија, некои закони се донесуваат од страна на пратеници во регионалните собранија. Врз основа на тоа, овие држави имаат национално и регионално законодавство.

Делокругот на законодавната власт за организацијата и функцијата на администрацијата и административното работење со текот на времето еволуираше во насока на зголемување на нејзината ефикасност и задоволување на потребите на граѓаните. Во начело, извршната власт е таа што ја има контролата на работењето на администрацијата и истата има регулаторна моќ и во голем дел законите и прописите се донесени на нејзин предлог или истите ги донесува Владата. Може да заклучиме дека законите на европските земји кои се однесуваат на административното работење се многубројни и истите ги донесува Собранието, а прописите како средство за ефикасна примена на законите ги донесува Владата. Регулаторната моќ на владата може да ја видиме во францускиот Устав од 1958 година. Сето ова укажува на значајноста на административните закони како извор на административното право.

Во начело, законот и прописот претставуваат извор на административното право во сите европски земји, но содржината на административниот закон и пропис, како и односот помеѓу законот и прописот значително се разликуваат од земја до земја. Но секаде прописот е подреден на законот. Примената на административниот закон и обрската за донесување на административни прописи се разликува од земја до земја. Во некои земји самиот административен закон обрзува негова директна примена и регулаторната власт нема право да донесува поединечни прописи. Во други земји административниот орган може да донесе пропис врз основа на овластување дадено од законодавната власт.

Кога го анализираме законот како извор на административното право битно да се потенцираат и следните правила: -Доколку постојат и општ и посебен закон, важи правилото дека се применува посебниот закон (**lex specialis derogat legi generalis**); - Ако некое прашање не е регулирано со посебен закон, тогаш се применува општиот закон како супсидијарен, односно како дополнителен; Согласно принципот на забрана на **ретроактивно дејство** на законите, по правило тие важат од моментот на донесувањето, т.е. не можат да имаат повратно дејство; -Само по исклучок, одредени законски одредби (значи, не цели закони) можат да имаат повратно дејство, т.е. да важат наназад и за ситуации настанати пред донесување на законите, доколку тоа е изрично предвидено со самиот закон, како и доколу ваквото отстапување од правилото се врши во јавен интерес; -Пред да стапат во сила законите мора да бидат објавени во јавни гласила, со вакацио легис;-Со законите како извор на правото се изедначува и нивното **автентнично толкување**, кое во *форма на закон за толкување* го дава законодавецот. Автентничното толкување се смета за составен дел на законот кој се толкува.

Како извори на административното право можат да се јават закони кои во целост обработуваат административно - правна материја и во целина претставуваат извор на оваа правна гранка и закони кои само делумно се јавуваат како извор на административното право, односно оние нивни одредби кои регулираат прашања од областа на административното право.

### **3.1.3. Обичајното право како извор на административното право**

Обичајното право како извор на административното право се применува од страна на судовите во Англија, а делумно и од страна на судовите во Шкотска и во Ирска каде што првостепените судски одлуки донесени со примена на обичајното право, истите може да се оспоруваат од страна на повисоките судови, домот на Лордовите (сега познат како Врховен суд). Во однос на примената на обичајното право постојат два вида на судски практики. **Првата** судска практика настојува да го применува обичајното право и приматот го дава на обичајните норми. Така што судиите настојуваат судските одлуки да ги донесуваат во согласност со нормите што ги диктира обичајното право. **Втората** судска практика приматот го дава на законот, при што судиите настојуваат да ги толкуваат законите, освен за случаи каде што законот се толкува на начин што е општо прифатен.

Односот помеѓу обичајното право и законот се сложени. Со законот секогаш може да се измени правилото на обичајното право. Доколку законот настојува да го нормира обичајното

правило, законодавецот треба да покаже силно настојување и волја за ваквата измена, во спротивно повторно ќе надвлееат правилата на обичајното право. Во праксата обичајното право има важна улога при решавањето на административните судски постапки, при што административните судови настојуваат да го усогласат обичајното правило со правилата на административната власт. Влијанието на обичајното право е препознатливо со своето влијание и при донесување на административни прописи од страна на административните органи врз основа на овластувањата дадени од законодавната власт. Исклучок од оваа пракса е само тогаш кога се донесува закон што има за цел да го смени обичајното право. Што значи обичајните норми претставуваат значаен извор на административното право, само како што споменавме во оние земји каде што се прифатливи како правило при донесување на судските одлуки.

### **3.2. Судската практика како извор на административното право**

Судската практика е вообичаен, односно основен извор на правото во земјите од групата на common law системот, но бидејќи во македонскиот правен систем не постои прецедентното право,<sup>3</sup> затоа судската практика не претставува извор на правото и не доаѓа до нејзина честа употреба. Оттука, ни **управната (административната практика)** не претставува директен извор на административното право. Судската практика како извор на административното право е признаена релативно доцна во Франција кон крајот на XIX век и средината на XX век, додека пак идејата за сувереноста на законот во Франција е многу постара. Покрај Франција и во Белгија, Холандија, Шпанија и Италија сметаат дека судската практика е извор на правото.

Кога ја анализираме судската практика како извор на административното право, значајно е да се нагласат две разлики. Имено, во Франција како извор на административното право се дава важност на судските практики што произлегуваат од толкување на закони, додека во Холандија како извор на административното право се дава значење на одлуките што ги носат административните органи. Но, сепак во овие земји приматот се дава на законот и на Уставот, каде што важи правилото „судската практика ги толкува уставните правила кои имаат уставна вредност, а законите законодавна вредност“. Како пошироко судско толкување за судската практика како извор на административното право е дека административното правило има регулаторна вредност.

## **IV. Администрациите во европските земји**

### **4.1. Државната структура и јавната администрација во земјите од Европската унија**

Во рамките на Европската унија, ниту Римската спогодба (1957)<sup>4</sup>, ниту пак Спогодбата од Амстердам (1997), не обезбедуваат модел на јавна администрација што може да биде имплементиран во земјите членки. Прашањата како што е дистрибуцијата на правни и извршни надлежности, дизајн на организационите структури и структурата и големината на јавната администрација, се оставени на дискреција на земјите членки. Јавните администрации на земјите членки се релативно стари и стабилни структури. Иако, не постојат законски норми од страна на Европската унија за унифицирано уредување и реформирање на државната администрација, постигната е согласност помеѓу земјите членки на Европската унија да се воспостават стандарди и принципи што ќе бидат содржани

<sup>3</sup> Преседан, Франција - случај што се случил порано и што служи како пример или оправдување за подоцнешните случаи со слична фактичка состојба.

<sup>4</sup> Договорот од Рим е потпишан на 25 март 1957 година и всушност е попознат како Договор за основање на Европска економска заедница и Европска заедница за атомска енергија. Потписниците на овој договор се: Белгија, С.Р. Германија, Франција, Италија, Холандија и Луксембург. Договорот од Маастрихт е потпишан на 7 февруари 1992 година, а влегува во сила на 1 ноември 1993 година. Со цел симболизирање на новиот квалитет на Европската интеграција, овој Договор етаблира систем базиран на три столба: Европска заедница (порано: Европска економска заедница). Заедничка надворешна и безбедносна политика и соработка на правосудните органи и органите на внатрешни работи.

во разни конвенции, декларации, препораки, директиви, кои ќе бидат донесени од страна на органите и телата на Европската унија, и истите ќе претставуваат базна основа врз која ќе треба да се гради административниот европски систем. Овие стандарди и принципи се однесуваат на доброто управување, заштита на човековите права и слободи, пазарно ориентирана администрација како јавна служба во функција на остварување на човековите права и слободи итн., и се дел од европското законодавство т.н. *acquis communautaire*<sup>5</sup> што претставува збирка на принципи, начин на работење, начин на регулирање на истите и различните области во административното работење.

Сите јавни администрации во земјите членки ги обезбедуваат следните принципи на јавната администрација: систем кој се темели врз одделувањето на јавната од приватната сфера; структури кои се темелат врз одделувањето на политичкото од административното ниво; висок степен на потребна работна заштита, стабилност, ниво на плата, јасно дефинирани права и обврски на јавните службеници. Сите земји членки се потпираат на владеењето на правото. Ова подразбира принцип на „администрација преку право“. Во суштина, улогата на правото значи дека јавната администрација треба да ги спроведува своите одговорности во согласност со законите. Јавните управи ги донесуваат своите одлуки следејќи ги генералните правила или принципи што се применуваат без исклучок на било кој, што спаѓа во нивната апликативна сфера. Акцентот е на неутралноста и генералноста на една ваква примена (принцип на недискриминација). Јавната администрација треба да одлучува според донесени закони и според толкувањето на критериумите донесени во судот, не земајќи во предвид друго мислење.

Владеењето на правото се спротивставува на силата на арбитражањето, анахронизмот и другите девијации. Владеењето на правото ја прави неопходна строгата хиерархија на правните закони. Освен погоре наведените принципи, неколку заеднички принципи ги карактеризираат јавните администрации на земјите членки и тоа: веродостојност и праведност, отвореност и транспарентност, одговорност, ефективност и ефикасност.

За ефективно и ефикасно работење на администрација појдовна основа претставува поставеноста на истата, а тоа го согледуваме преку поставеноста на државната структура. Имено, државната структура во земјите членки на Европската унија има несомнено големо влијание врз организацијата на државната администрација. Во врска со тоа може да се истакне дека во голем дел административните структури на земјите членки во Европската унија се различни, но може да се најдат и некои заеднички структурни елементи. Во структурната поставеност на администрација на земјите членки на ЕУ може да се согледа дека постои едно пониско рамниште на администрацијата во однос на централната влада, а вообичаено има две или три рамништа. Кај сите постои локална администрација во форма на општина или комуна. Нивото на управување што се наоѓа меѓу централната и локалната управа, може да биде регион или провинција (департман или област) или некаква форма на меѓуопштинска соработка или здружување.

Во земјите членки на Европската Унија, државното уредување се остварува преку федерални држави, децентрализирани унитарни држави и унитарни држави (Bossaert et al., 2002). Федерални држави во Европската Унија се: Белгија, Германија и Австрија. Регионите и општините во Белгија и Ландерот во Германија и Австрија, законодавството донесено од регионите, односно општините и од Ландерот не се под надзор на законодавството на федералната влада. Во Германија, има хиерархија меѓу федералната легислатива и легислативата донесена од Ландерот.

Шпанија може да се опише како (квази) федерална држава иако, според Шпанскиот Устав таа е сèуште унитарна држава. Устав на Кралството Шпанија дефинира и гарантира

---

<sup>5</sup> *Acquis communautaire* (француски термин кој во буквален превод значи заеднички придобивки на Европската унија). Ги содржи сите важни договори и сите важечки правни регулативи на Европската унија, со еден збор тоа претставува законодавството на Европската унија коешто земјите пристапнички кон Унијата целосно го инкорпорираат во нивните национални правни системи.

право на самоуправа за националните групи и региони што го сочинуваат кралството. Во практиката, автономните општини во голем дел се самопрогласени. Во случај на несовпаѓање на законите на државата со оние на автономните општини постариот закон му дава предност на поновиот.

Италија не е ниту федерална ниту децентрализирана унитарна држава и тешко може да се смести во некоја од класификацијата на државната структура на европските земји. Во Италија се утврдени пет „специјални“ региони, со „специјални“ статуси како и на 15 „обични“ региони. Специјалните региони имаат статус дефиниран со специјален закон со уставна сила. Нормативната моќ на обичните региони повеќе е ограничена и под стриктна контрола на владата.

Децентрализирани унитарни држави во ЕУ се Холандија, Данска, Шведска и Франција.

Франција има четири нивоа на управување каде што освен централната влада постојат региони департмани и општини. Француските региони се утврдени со целосно демократска управа со процесот на целосната децентрализација на земјата во почетокот на осумдесетите години.

Холандија, Данска и Шведска имаат три нивоа на управа, освен Финска која има две нивоа на управување. Во Данска и Шведска како средишно ниво на управување се областите и општините, а во Холандија провинциите и општините.

Во Португалија, централната влада претставува повеќедоминантно ниво на управување.

Во Ирска, Луксембург и Португалија (со исклучок на два автономни региона, Азорите и Мадериа) има само две нивоа на управа.

Во Грција има три нивоа на управа во 1944 година, префектурите беа трансформирани во самоуправни префектури што се темелат врз демократските принципи.

Велика Британија, долго време беше унитарна држава каде што целата законодавна власт беше концентрирана во Вестминистер. До измени дојде кога по осамостојувањето на Велс, а посебно на Шкотска се формираше Собрание на Велс и шкотски парламент на законодавни надлежности. Ова осамостојување како и конституирањето на Собранието на Северна Ирска и нејзиниот извршен комитет на министри го изменија унитарниот карактер на Велика Британија.

Во земјите членки на Европската унија терминот државна администрација подразбира органи, агенции, односно сервиси што се директно подредени на политичката моќ на структурата на власта и воедно се сервиси на извршителите во процесот на градењето на политиката. Улогата на државната администрација не е ограничена само во спроведувањето на политиката, бидејќи таа како експерт од својата област е вклучена во подготовка и предлагање на документи што претставува посредно вклучување во креирањето на политиката и политичките процеси во една земја. Во земјите членки на Европската унија државната администрација во главно се содржи на централно ниво во министерствата раководени од министри. Разликата е во тоа што во некои земји – членки министерствата се големи и интегрирани, а во други министерствата се мали ентитети, специјализирани за дефинирање на политиките.

Покрај министерствата во некои земји постојат агенции со цел за спроведување на политиките. Во првата категорија спаѓаат поголемиот дел од земјите додека Данска, Финска, Шведска и Велика Британија спаѓаат во втората категорија, иако некои министерства (служби) во Велика Британија се исто така многу големи. Најтипичен пример за втората категорија е Шведска, кој има систем на агенции уште од 1908 година и каде 98% од службениците во централната влада работат во агенциите. Во други држави, „агенцификацијата“ е присутен феномен како резултат на процесот на модернизацијата. Ваквата политика се темели на тезата дека агенциите се поефективни и поефикасни во спроведувањето на дефинираната политика кога тие имаат поголем степен на самостојност во финансирањето и вработувањето. Идеите што стојат зад овие промени се развиени во теоријата за државната администрација што има екстензивно влијание врз свеста на државната администрација и јавната управа воопшто.



Шведската државна администрација е поделена на многу мали министерства и владини административни служби, односно извршни агенции. Во Шведска околу 270 агенции се независни од владата, така што се независни одделни области, вклучувајќи ја примената на законите и нивното извршување во однос на граѓаните или локалната власт. Така што, административната власт има независна позиција одделена од владата и парламентот, што во некои случаи е идентична со судовите во одделни земји членки. Кога административната власт го применува законот во индивидуални случаи, таа го има тоа право без влијание на политичката власт на државата.

Во Велика Британија, особено почнувајќи од 1980 година е почнат процесот на реформи, со цел делегирање на што е можно повеќе извршни функции од министерствата на централната влада до агенциите што претставува одвојување на креирањето и извршувањето на политиката на владата. Оваа реформа беше насочена кон подобрување на ефективностa и ефикасноста на државната администрација и обезбедување ефикасно управување со тие агенции, односно сервиси. Агенциите имаат договорни односи со ресорните министерства и тие остваруваат голем степен на одговорност пред јавноста. Околу 60% од државните службеници во Велика Британија се вработени во такви агенции.

Во земјите членки што имаат интегрирани министерства како што се Франција и Германија, министерствата се организирани во пирамидална структура. Ова не значи дека повеќе вработени во централната влада во главните градови каде што најчесто се лоцирани и повеќето од министерствата. Повеќето вработени во централната влада се распределени во целата земја. Овој вид управа често се поистоветува со регионалната државна администрација. Постојат повеќе видови регионална државна администрација. Првиот тип се однесува на административни единици со една намена, тоа се обично регионални канцеларии на министерствата или на централните агенции. Вториот тип регионални и државни единици вклучуваат канцеларии со повеќе наменски овластувања, со пренесени одговорности, на пример префектурите во Франција и Шведските обласни административни тела. Третиот тип регионални државни административни единици ги вклучуваат оние што се одговорни за две или повеќе министерства на централно ниво.

#### ***4.1.1. Административната структура во Франција, Велика Британија и Германија***

Во сегашната владина структура во Франција постојат **министерства** со кои раководат: државни министри, државни секретари и делегирани министри. Покрај министерствата во Франција постојат **дирекции** што се управувани од директори. Пониски организациски единици се **поддирекциите** и истите се делат на бироа. На чело на Кабинетот на премиерот се наоѓа директор на Кабинетот и помошник директор кој ги координира економските и финансиските работи. Во Кабинетот постојат советници и технички советници. Советниците ја координираат работата на другите членови во Кабинетот и се во координација со директорот и Премиерот. Учествуваат на седниците на Владата по потреба. Техничките советници се претставници од министерствата и даваат стручна поддршка на Кабинетот за надлежноста од ресорот од кој доаѓаат. Тие ги сочинуваат ќелиите во Кабинетот на Премиерот, ќелии постојат за сите значајни области од општественото живеење (економска, социјална, дипломатска, култура и спорт, образование, комуникации, односи со јавност, воен кабинет итн.).

Во Франција критериумот за јавен и управен службеник е дефиниран во законодавството за Државниот совет. Притоа, во француското законодавство дефиницијата за јавен службеник е: лицето кое има постојно вработување во јавна служба се смета за управен службеник.

Пример: Со Законот од 1946 година законски е објаснета оваа дефиниција при што точно се нагласува дека „управни службеници се оние лица кои се вработни во централните државни органи или во јавните државни установи и истите се подведени под одредбите на јавното право“.

Сите спорови што можат да настанат како резултат на нивната дејност спаѓаат во надлежност на управните институции. Во Франција постои една група на службеници кои се во надлежност на редовните судови. Тоа се вработни лица во индустриските и комерцијалните служби. Иако овие институции се организирани како јавни установи, вработените во нив не се во категоријата на јавни службеници, освен раководството во потесна смисла на зборот.

Во Франција административниот систем е поделен на различни гранки и административните службеници се групирани според статусот и звањето. Во Франција е воспоставен систем на кариера што овозможува сигурност на административните службеници, откако ќе се стекнат со соодветни административни звања и поради тоа мнозинството од административните службеници остануваат во административната служба до пензионирањето. Административните службеници во Франција се рангирани во три категории А, Б, Ц и Д. Административните службеници од категорија А се раководни, плански и други стручни работи со завршено универзитетско образование. Административните службеници од категорија Б вршат апликативни работи и истите треба да имаат диплома за завршено средно образование-гимназија. Административните службеници од категорија Ц вршат специјализирани работи и истите треба да имаат диплома за завршено стручно образование. Вработените од категорија Д извршуваат едноставни работни задачи за што е доволно и завршено основно образование. Високите функции на административни службеници претставуваат специјална категорија, која се наоѓа помеѓу администрацијата и политиката. Именувањето и разрешувањето на овие функции е дискреционо право на политичката власт. Јавниот службеник во Франција може да биде унапреден по два основа со поставување на повисока функција или со добивање на повисоко звање. И по двата основа добива зголемени овластувања и одговорности, како и зголемување на платата. Поставувањето на повисока функција е поврзано со поминати години на работа, односно стекнат работен стаж што овозможува автоматско унапредување и зголемување на платата. Во вториот случај унапредувањето во повисоко звање е поврзано со висината на оценките што ги добива од неговиот претпоставен, но јавниот службеник неможе да биде унапреден во повисоко звање доколку не поминал соодветен број на години работен стаж неопходни за добивање на повисокото звање. Самите звања се поделени на класи и скалила што овозможуваат административниот службеник стекнатото звање да го задржи засекогаш, без оглед на промената на работното место.

**Велика Британија** Во Англија поделбата на министрите е: министри во Кабинетот и министри надвор од Кабинетот кои имаат ранг на државни министри и помагаат на кабинетскиот министер. Административните службеници вработени во Кабинетот се делат на три класи: административна класа, егзекутивна-извршна класа и службеничка класа.

**Административна класа** е одговорна за спроведувањето на политиките на Владата и истата ја претставуваат следните категории на административни функции. Службениците од оваа класа се дипломирани кадри на престижни универзитети во Англија, најчесто Оксфорд и Кембриџ.

**Перманентниот секретар** е значајна личност во британската администрација и го има највисокиот ешалон. Тој е клучна личност во министерството, тој е советник и непосреден соработник на министерот. Тој ги координира сите служби во министерството и води сметка за нивно ефикасно функционирање. Тие во својата функција се политички неутрални и не се разрешуваат доколку настанат политички промени во министерството. Ефикасноста на оваа категорија на административни службеници е тоа што не се менуваат во зависност од менувањето на политичката власт, а тоа значи имаат континуитет во функционирањето на министерството и со својата неутралност и стручност овозможуваат успешно функционирање на министерството. Значајноста на неговата функција е во тоа што го застапува министерот пред Долниот дом, предлага закони и одговара на пратеничките прашања.

**Помошник генерален секретар** е административна функција што му помага на перманентниот секретар. Тој може да му помага на секретарот за сите организациони единици во министерството или може да биде задолжен само за одредени организациони единици.

**Потсекретар**, се назначуваат по двајца во секој министерски департамент. Еден е одговорен за финансиското работење, а вториот е одговорен за персоналот.

**Помошен секретар** раководи со организациската единица на департаментот. Во департаментот се наоѓаат гранки или секции, а со нив управува **принципал или шеф на биро**.

**Егзекативната класа** ја сочинуваат административни службеници што имаат надлежност да вршат контрола и извршување. Постои главен извршен (егзекативен) службеник, постар егзекативен службеник и само егзекутивен службеник. Извршната класа по хиерархија е пониска од административната класа. Вработените од администрацијата на извршната класа имаат за задача да ја контролираат законската примена на одлуките донесени од повисоките органи. Вработените во оваа административна класа се најчесто со поголема специјализација на образованието и нивната стручност во однос на административната класа.

**Службеничка или чиновничка класа** се состои од канцелариски службеници како што се секретари, административни службеници итн. Тие имаат поедноставни задачи, што значи вршат рутински што не бараат поголема стручност или специјалност и истите имаат завршено средно образование.

**Помошната канцелариска класа** е најниска од групата на канцелариска класа и вработените во оваа класа може да имаат непотполно средно образование, односно само прв степен од завршено средно образование. Во поново време во Англија се јавува нова класа таканаречена професионална научна и техничка класа. Тие помагаат на административната класа за одредени проблеми и прашања од стручен аспект со кои истите не можат да се справат. Овие вработени им помагаат за стручноста и квалитетот на одлуките што треба да ги донесе административната класа, односно кабинетскиот министер.

Во Англија дефиницијата за управен службеник упатува на констатацијата дека управен службеник е оној што и „служи на Круната“, но не се управни службеници сите што се избрани од круната. Во Англија се употребува следната дефиниција за управни службеници односно тоа се „службеници на Круната што не се носители на политички или судски функции анагажирани се за вршење на управни работи и се наградуваат од фондови изгласани од страна на Парламентот“. Од оваа дефиниција се исклучуваат воените лица, судскиот персонал и локалните функционери.

Во Англија напредувањето на администрацијата не се одвива според мнозинството од правила за унапредување што се препознатливи во европските земји. Обично во голем дел од европските земји постојат административни класи и унапредувањето е поврзано со оценувањето, поминат работен стаж, заслуга итн. Во Англија административните службеници, по нивното именување поминуваат цел работен век во рамките на една класа. Во Англија услов за унапредување е годишниот извештај што се подготвува за секој административен службеник поединечно. Основот за пензионирање е врз основа на законот, а административниот службеник може да биде отпуштен без право на приговор или обештетување. Такви примери на отпуштање се ретки во Британската администрација. Во Англија постои отворен систем на вработување, таканаречен систем на работни места што овозможува внесување на нови кадри кои имаат слободни професии. Тие не се обврзани да останат доживотно во администрацијата и можат секогаш да преминат на работа во приватниот сектор.

**Германија** Во Сојузна Република Германија постојат министри што се членови на министерскиот совет и државни министри или парламентарни државни секретари што не се членови на министерскиот совет. Федералното уредување во државата влијае и врз

структурата на администрацијата. Така, поголем процент од администрацијата е вработена во локалната самоуправа во ландерите, само околу 12% од администрацијата е вработена во Федералната влада. Сојузното законодавство важи за сите ландери, паралелно со законодавството на ландерите и на тој начин се контролира работата на администрацијата на локално ниво. Особено, Сојузната влада во Германија ја има контролата на располагањето со финансиите што истата ги доделила за да ги финансира дејностите на ландерите. Сојузните закони овозможуваат контрола над работата на ландерите и преку можноста за отповикување на одредени дејности на ландерите.

Главен орган кој му помага на Канцеларот при вршењето на владината дејност е федералната канцеларија. Оваа канцеларија за прв пат е основана во 1949 година од страна на канцеларот Аденауер. Со федералната канцеларија раководи шеф кој истовремено е сојузен министер. Во рамките на оваа канцеларија се наоѓаат генерални дирекции<sup>6</sup>. Надлежноста на оваа канцеларија ја опфаќа целокупната работа на Владата. Оваа канцеларија дава поддршка и на службите за одбраната и безбедноста, а со службата за разузнавање раководи државен секретар директно поврзан со Канцеларот. Канцеларот располага со кабинет кој го сочинуваат негови лични соработници. Тој има обврска да соработува и со други челнови на Владата во зависност од законската поставеност.

Во рамките на дирекциите постојат организациски единици, таканаречени ќелии составени од двајца вработени кои меѓусебно се заменуваат. Постојат околу 30 ќелии чии компетенции се распоредени според надлежностите на министерствата. Функционерите од канцелариите соработуваат со нивните колеги од министерствата. Тие ги следат нивните активности и се во тек со реализацијата на проектите на министерствата. Преку ваквата соработка тие ги осознаваат проблемите и предлагаат расправа по истите како точки на дневен ред на седниците на Владата. Исто така, предлагаат одржување на состаноци на кабинетот врз основа на претходно разработени досиеја од кои произлегува потреба за решавање на одредни значајни прашања.

Со канцеларијата раководи шеф, кој може да биде највисок административен службеник или политички функционер. Значи постои мешовит состав на администрацијата, истите можат да бидат постојани непроменливи членови кои се стручни и не се политички определени, а други може да бидат политички функционери кои се менуваат со менувањето на политичката структура што е на власт.

Во Сојузна Република Германија персоналот на јавната служба се дели на две категории и тоа функционери кои потпаѓаат под режимот на јавното право и функционери кои потпаѓаат под одредбите на приватното право. Функционерите се службеници кои постојано вршат овластувања што произлегуваат од сувереноста на заедницата и не можат да се подведат под режимот на приватното право.

Во Сојузна Република Германија се разликуваат четири категории на административни службеници и нивните права и обврски се регулирани со законите од јавното право. Како што споменавме во Германија постојат и вработени во администрацијата што немаат стаус на административни службеници и за нив важат одредбите од законите што го регулираат приватното право.

Категориите на административни службеници што се подведени под режимот на јавното право во Германија се следните:

- **Доживотни државни службеници** чија кариера е непроменлива низ целиот работен век до заминувањето во пензија. По поминувањето на потребното искуство и стаж во државната служба го стекнуваат статусот на државен службеник и истиот им останува до нивното пензионирање.

<sup>6</sup> Генерална дирекција за право и управа, генерална дирекција за надворешни и внатрешни германски односи за политика во област на развојот и надворешната сигурност, генерална дирекција за надворешни работи, социјална политика и околина, генерална дирекција за економска и финансиска политика, генерална дирекција за социјална и политичка анализа и комуникации и генерална дирекција која претставува федерална служба за известување на федерацијата.

- **Службеници што се вработуваат на определено време**, таканречен пробен период, а после тој период доколку ги задоволат барањата професионално и стручно можат да конкурираат за категорија на административни службеници.
- **Службеници што може да бидат отповикани** додека се наоѓаат во нивниот пробен период за работа или додека го поминуваат приправничкиот стаж.
- **Службеници што се ангажираат на определено работно време**, што значи дека не се службеници од кариера со перманентно административно звање туку нивната работа е поврзана со конкретно работно место. Доколку се укине тоа работно место им престанува работниот однос.

#### **4.1.2. Одговорноста на администрацијата во европските земји**

Дисциплинската правна регулатива постои во сите земји членки. Ваквата регулатива претставува основна компонента за обезбедувањето ефективност и ефикасност на администрацијата. Законот за дисциплина има за цел:

- да го санкционира службеникот со губење на статусот на јавен претставник доколку ги прекрши законските односи и лојалноста преку дисциплински прекршок;
- да обезбеди службеникот да ги остварува своите задолженија согласно инструкциите;
- да обезбеди заштита на јавните службеници при постапка од судско известување, вклучувајќи го правото да биде слушнат.

Во оваа смисла дисциплинската постапка се дефинира како постапка што обезбедува државно тело што презема одредени дејствија доколку јавниот службеник не ги извршува своите работни должности. Најважните задачи на јавните службеници се:

- почитување на Уставот и законите;
- почитување на барањата и наредбите со инструкции од претпоставените;
- обврска да се биде политичко лојален (кај некои земји членки);
- задолжителна неутралност, тајност и официјална доверливост.

Во однос на процедурата за дисциплинската постапка, во многу земји има две процедури:

- а) Претпоставениот на јавниот службеник презема неформална дисциплинска постапка. Тој може да преземе мали дисциплински акции во рамките на неговата надлежност (опомена или укор);
- б) Заради сериозен дисциплински прекршок се презема формална дисциплинска постапка што се предава на суд.

Во случај на лошо однесување со закон или со колективни договори се дефинираат можните санкции како минимални одредби на дисциплински мерки. Во Шведска одредбите се зголемуваат во зависност од карактерот на вработувањето и се предмет на дискусија на Одборот за кадровска одговорност.

Во Велика Британија агенциите мораат да дефинираат одредби според одредбите на Кодексот на јавните службеници. Во сите земји членки можни санкции се: предупредување, опомена, скратување на плата, преместување и отпуштање.

Во Грција, Ирска, Италија, Луксембург, Португалија и Шпанија постојат листи на прекршоци што покренуваат определени санкции, а во Холандија тие се планирани. Во Грција има генерална дефиниција за прекршоците и посебни точни набројувања, додека во Португалија постојат примери заради избегнување на потешкотиите во објаснувањето.

Во Финска, Ирска, Шведска и Велика Британија нема формална процедура за дисциплинската легислатива, но во Ирска и Шведска може да биде слушната и третата страна. Во Данска, Германија и Грција има две процедури: формална и неформална. Во одделни случаи неформалната доведува до формална дискусија или пресуда. Во Данска, Омбудсманот мора да биде слушнат во секој случај.

Во секоја земја членка Европската унија, јавниот службеник има одредени права за време на покрената дисциплинска постапка. Јавниот службеник може да даде изјава

пред да се донесе одлука во Белгија, Данска, Финска, Франција, Германија, Луксембург и Холандија. Во сите земји членки лицето инволвирано во постапката има право да се консултира и да биде претставувано од советник во процедурата. Јавниот службеник има право на приговор до повисоко административно тело или жалба до редовниот суд. Во Австрија јавниот службеник нема право на жалба до судот, но има до следното повисоко дисциплинско тело чии одлуки можат да бидат ревидирани од повисокиот административен суд. Во Велика Британија јавните службеници, со одредени ограничени исклучоци имаат исти права за поднесување жалба како и другите работници.

Во однос на определувањето на правната регулатива што се однесува на дисциплинските прекршоци постојат разлики во однос на легислативата што се применува. Одредена група на земји имаат воспоставено посебни процедури односно посебна дисциплинска легислатива што се однесува на дисциплината на службениците, а во друга група земји не постои толку децидна легислатива за дисциплината и истата се регулира со колективни договори. Првата група земји го има во предвид фактот дека јавните службеници извршуваат јавни задачи и имаат посебен интерес во обезбедување интегритет на јавниот сервис. Другата група земји легислативата за дисциплината на јавните службеници се темели врз колективни договори што се однесуваат и за приватниот сектор.

Во европските земји проблемите во однос на регулативата за дисциплината на службениците не се однесуваат на нивната правна поставеност. Критиките за ова прашање се насочени кон нивната применливост и соодветност. Модерниот јавен службеник кој работи на сопствена одговорност, е во тесен контакт со политичките лидери и донесува важни одлуки, бара дисциплински систем што е поинаков од класичниот систем. (Bossaert et al., 2002)

Кога се анализира одговорноста на државната администрација, особено значаен сегмент за анализа претставува борбата против корупцијата, како мерка што ќе ја зголеми одговорноста на администрацијата и ќе создаде правила на игра кои ќе ги елиминираат можностите за остварување на мито и корупцијата во државната администрација. Земјите членки на Европската Унија особено внимание посветуваат на овој проблем и сите расправи ги насочуваат на поцврсти правила на јавната етика и механизмите за превенција, следење и поефикасно санкционирање. Во врска со овој проблем, земјите членки на ЕУ воведоа сервиси за борба против корупцијата во државната администрација. Во Ирска овој проблем се решава со Законот за етика на јавните служби усвоен 1995 година и истиот има за цел превенција од илегално држење акции во компании од тие кои имаат одговорност во јавните сервиси. Во Франција со Законот за превенција на корупцијата донесен 1993 година беше формиран сервис кој собираше информации во врска со случаи на корупција и даваше совети на административната власт на нивно барање за одбрана од активна или пасивна корупција.

Во Германија, исто така во раните 90-ти, се водеше голема кампања против корупција во јавниот сектор и истата ги покрива најчувствителните делови на државната администрација како што се: јавните нарачки и договори на јавната администрација, доделување концесии, лиценци и авторизација, ослободување или намалување на такси, доделување на јавни фондови и грантови.

Корупцијата е само маргинален аспект врз начинот на кој се подобрува етиката. Етиката создава систем од вредности што се однесуваат на милиони јавни службеници насекаде во светот. Јавниот службеник секогаш донесува одлуки во рамките на одредена автономија и самостојност, дури и во ситуации што може да изгледаат безначајни. Друга работа на етиката специфична за јавните службеници е фактот дека не им е доволно да примаат какви било приватни подароци поврзани со нивната работа што не се однесува на приватниот сектор. Друга важна димензија на етиката на јавните сервиси се однесува на фактот дека, како претставници на државата јавните службеници исполнуваат легално дефинирани функции во кои се вклучени граѓаните. Ваквите состојби се согледуваат од аспект на монополот на

јавните власти, граѓанинот ако не е задоволен од услугата на јавниот службеник не може да се обрати кај некоја друга конкурентна фирма како што е случајот со приватниот сектор. Омбудсманот и приговорот се единствени форми преку кои граѓанинот може да го изрази своето незадоволство од услугата на јавниот службеник.

Во Италија предметот за етиката на јавните службеници се расправал во раните 90-ти и за тоа прашање се обезбедува објавување на единствен кодекс за етиката на јавните службеници. Реформата во Италија е претставена како „голема револуција која воведува систем што се фокусира кон граѓаните, а не кон централната управа“ и која води кон „трансформација на јавните службеници кои наместо да бидат пасивни бирократи стануваат професионално одговорни за своите акции“.<sup>7</sup>

Во Португалија, исто така, следејќи ги преговорите меѓу Владата и синдикатите на јавниот сектор, е создадена примена на етика на јавните сервиси<sup>8</sup>. Оваа одредба дефинира листа на принципи што можат да бидат вклучени во основните правила на голем број администрации во светот: предимство на јавниот сервис и генералните интереси пред индивидуалните, усогласеност на акциите на јавните службеници со уставните принципи, аполитичноста *vis-à-vis* граѓаните, не дискриминација на граѓаните во нивните односи со администрацијата, добро однесување на службениците, лојалност кон државата, интегритет, чесност итн. Другите држави како што е Австрија имаат правила за добро однесување на службениците но тие се општи и без правни последици. Во Велика Британија службите и агенциите се одговорни за дефинирање на стандардите за однесување што се бараат од вработените и за обезбедување на целосно влијание врз Кодот на јавните сервиси и општата организација.

#### **4.2. Европскиот кодекс на добро однесување**

На 6-ти септември 2001 година, Европскиот парламент донесе Резолуција со којашто се одобрува Кодексот на добро административно однесување што треба да го почитуваат институциите и телата на Европската унија, нивните администрации и нивните службеници во односите со јавноста. Идејата за донесување Кодекс за првпат беше предложена од страна на Рој Пери, пратеник во Европскиот парламент, во 1998 година. Европскиот омбудсман изготви нацрт-текст по постапката за барање информации по сопствена иницијатива и како специјален извештај го презентираше пред Европскиот парламент. Во Кодексот се земени принципите на европското административно право содржани во судската практика на Судот на правдата, а инспирацијата е произлезена и од националните закони.

Повелбата за фундаменталните права на Европската унија беше прогласена на Самитот во Ница, во декември 2000 година, додека денес таа веќе е составен дел од Лисабонскиот договор. Сопред Повелбата, фундаментални права на граѓаните на Унијата во врска со администрацијата се содржани во член 41 од Повелбата и се однесуваат на правото на добра администрација и правото на жалба до Европскиот омбудсман поради лошо административно работење од страна на институциите и телата на Унијата.

Овој Кодекс треба подетално да објасни што значи во практиката правото на добра администрација, содржано во Повелбата. Преку овој Кодекс може да се утврдува одговорноста на државните службеници, доколку прецизно се утврдени овластувањата на службениците кои и како да постапуваат според одредбите од Европскиот кодекс за добро административно однесување. Според Повелбата, правото на добра администрација претставува непристрасно и праведно работење и реализација во разумен рок од страна на

<sup>7</sup> Види документи во врска со оваа материја на ОЕЦД (OECD), како што се ПУМА (PUMA) извештајот уште познат како ‘Етика на јавниот сервис’. Постојни состојби и практика (1996) и колоквиумот организиран од ОЕЦД во Париз на 3-4 ноември 1997 насловен како Етика на јавните сервиси: Предици и можности во кои беа дадени многу придонеси. Menzel, D.C., ”Teaching Ethics and values in Public Administration: are we making a difference ?”. Public Administration Review, May/June 1997, vol. 57, No.3.; S.C. Gilman, Public Service Ethics: a Global Dialogue”. Public Administration Review, November/december 1996, vol. 56, No 6; Dramer, K. ”Moral reasoning in the Public Service”.

<sup>8</sup> Резолуцијата на Советот на министри број 47 од 22 март 1997.

телата на Унијата за сите прашања. Тоа значи дека секое лице има право да биде сослушано пред да се преземе било каква индивидуална мерка што би можела да има негативно влијание врз истото. Секое лице има право на пристап до своето досие, почитувајќи ги легитимните интереси на доверливост и на професионална и деловна тајна и обврската на администрацијата да ги објасни причините за своите одлуки. Особено е значајно да се истакне дека со оваа Повелба секое лице има право да бара од Заедницата да му се надомести штетата причинета од неодговорното работење на државните службеници при вршењето на своите должности, во согласност со општите принципи кои се заеднички за законите на земјите членки.

Европскиот омбудсман ги истражува случаите на лошо административно работење, при реализација на активностите на институциите и телата на Унијата. Општо прифатена дефиниција од Европскиот парламент што претставува лошо административно работење е следната: „*лошо административно работење се јавува кога јавното тело не постапува во согласност со даденото правило или принцип кои се обврзувачки за него.*“

Во однос на заштитата на граѓаните од лошото административно работење во Повелбата за фундаменталните права е дадено правото на секој државјанин на Унијата и секое физичко или правно лице со престој или со регистрирана канцеларија во земја членка, да упати случај на лошо административно работење на институциите или телата на Заедницата, до Омбудсманот на Унијата. Ова право, не се однесува за работењето на Судот од права инстанца и Судот на правдата кои дејствуваат во својата судиска улога.

Истовремено со одобрувањето на Кодексот, Европскиот парламент донесе и резолуција со којашто Европскиот омбудсман се повикува да го применува Кодексот при испитувањето на случаите дали имало лошо административно работење, при што ќе се примени правото на граѓаните за добра администрација, содржано во Повелбата. Оттука, кога испитува случаи за наводно лошо административно работење, Омбудсманот ги зема предвид правилата и принципите содржани во кодексот. Интенцијата на Омбудсманот е да се воспостават унифицирани правила во сите земји со единствени принципи, а тоа предлага да се воспостави на тој начин што Кодексот ќе премине во европски закон.

Една успешна стратегија за борба против корупцијата треба да биде глобална и поддржана од сите засегнати страни, особено од оние со најголеми обврски. Таа треба да се заснова врз превенцијата, образованието и извршувањето. Секој од овие елементи е неопходен подеднакво важен и се дополнува. Во овој контекст, кодексите на однесување играат улога на сите три елементи на стратегијата. Нивниот главен придонес е образовен и превентивен, но исто така имаат и аспекти на извршување.

Текстот на кодексот се однесува за сите рангови на државни службеници, а ги содржи принципите на добро административно однесување на институциите само со јавноста. Овој кодекс не се однесува за однесувањето меѓу институциите и на државните службеници внатре во институциите. Службеникот треба да постапува според принципот на законитоста, а тоа значи да постапува во согласност со законот и да ги применува правилата и процедурите пропишани со законодавството на Унијата.

Особено значаен принцип при постапувањето на државните службеници е еднаквиот третман кон сите, а доколку службеникот пристапува кон различен третман треба да има оправдана и објективна причина за таквиот третман.

При донесувањето на одлуките службеникот треба да ја запазува пропорционалноста, а тоа значи дека мерките треба да бидат во пропорционална релација со целта што треба да ја постигнат.

Службеникот не смее да ги пречекори овластувањата, односно не смее да постапува спротивно од одредбите определени со закон или други релевантни подзаконски акти. Службеникот при вршењето на своите надлежности треба да постапува непристрасно и независно и да ги зема во предвид сите релевантни факти при донесувањето на одлуките.

Според Европскиот кодекс, државниот службеник при донесувањето на одлуките треба



да ги следи вообичаените административни практики, треба да ги почитува легитимните и разумните очекувања на претставниците на јавноста и доколку е потребно да ја советува јавноста како да постапува по одредено прашање што е во негова надлежност.

При вршењето на своите надлежности, особено е важно да се истакне обврската на државниот службеник да биде коректен, достапен, љубезен и услужлив и доколку направи грешка да настојува на најексплицитен начин да ги исправи негативните последици што произлегуваат од истата и да го извести за правото на жалба до Омбудсманот согласно Кодексот.

Значаен европски пропис што има големо значење во поставувањето и утврдувањето на одговорноста на државните службеници за замјите членки на Европската заедница е Препораката П (84)15 усвоена од Комитетот на министри на 18 септември 1984 година и се однесува на јавната одговорност на вработените во државните органи. Целта на оваа препорака на Советот на Европа е во полето на административното право и целта на истата е да се заштитат лицата во нивните односи со државните органи. Државните органи во сите земји дејствуваат во сите сфери на општествениот живот. Како резултат на јавните надлежности на државните (јавните) службеници се појавуваат многубројни случаи на јавни конфликти и штета при што проблем е да се утврди во колкава мерка ќе се бара од оштетените лица да ја поднесат штетата. Во врска со ова прашање работата на Советот на Европа започна на деветтата *Расправа за европското право за одговорноста на државата и регионалните и локалните власти за штетата предизвикана од страна на нивните претставници и административните услуги*, кога беше разгледувана состојбата во земјите членки. На оваа расправа беа идентификувани разликите кои постојат во однос на правилата со кои се воспоставува правото на обештетување и степенот на обештетување.

Системот на јавна одговорност претставува суштествена заштитна рампа за лицата, но подеднакво е важно системот да се применува така што ќе им овозможи на оштетените лица да добијат праведно и експедитивно обештетување. Ваквата одговорност на државните органи традиционално е позната во неколку правни системи како „одговорност на државата“. Меѓутоа овој поим беше отфрлен бидејќи зборот „држава“ не секогаш означува исти политички и институционални реалности. Во некои системи, на пример поимот држава се применува на сите институции кои го уредуваат или регулираат јавниот живот на нацијата, додека во други тој се однесува само на централната власт. Од тие причини изразот „јавна одговорност“ е поповолен бидејќи може да се примени во сите правни системи во однос на видот на одговорност регулиран со овој инструмент. Јавната одговорност може секогаш да се покрене од оштетеното лице само кога штетата е предизвикана поради непостапување на државните органи според стандардите на однесување. Ваквите принципи ги заштитуваат оштетените и тогаш кога штетата е предизвикана од непознати претставници, или од страна на секторите кои дејствуваат колективно. За да може да биде применлива препораката за јавна одговорност треба стандардите на однесување да бидат јасно и прецизно поставени, пропишано во одредени нормативни акти, во однос на јавните задачи со кои се овластени службениците. Во тој случај државните органи извршуваат серија на задачи и обезбедуваат бројни услуги за заедницата, а дефиницијата, обемот и природата на овие активности се воспоставени со правни правила. Притоа, кога државниот орган не постапува согласно должноста која се бара според правните правила и настанува штета за граѓаните, оштетените треба да добијат обештетување од државниот орган кој е во прашање, без оглед на тоа за каква одговорност станува збор, односно кој ја предизвикал штетата. Со оваа препорака се поставени и други принципи кои овозможуваат надоместување на штета во случаи кога штетата е последица на ризикот наследен од некоја социјална активност и мора да се воспостават критериуми за утврдување на оние инстанци во кои штетата треба да ја поднесе оштетеното лице и оние во кои од друга страна, треба да има одговорност заедницата. Со други зборови, дури и да не постои пропуст на државниот орган во неговото однесување, оваа препорака ги повикува земјите во нивното внатрешно законодавство да

предвидат правила со кои се обезбедува обештетување на неправедно оштетеното лице. Во контекст на одговорното работење на државната администрација, препораките од Европското законодавство се во насока на поставување одговорна, ефективна и ефикасна државна администрација што ќе ги задоволува потребите на граѓаните. Сето ова подразбира: брзо, рационално, компетентно, непристрасно и некорумпирано извршување на работните обврски. Ваквите принципи ќе се постигнат со јасно поставени правила и процедури за носителите на државните (јавните) функции кои ќе упатуваат на одговорно извршување на работните обврски, а воедно ќе може јасно да се констатира одговорност, доколку постои отстапување од процедурите, односно неодговорно остварување на работните обврски.

#### 4.3. Разлики во меѓународното и европското право

Во однос на применливоста на европското право, во голем дел од земјите постои правилото за предимство на домашното право, додека во други земји се дава примат на правото на Унијата. Првата група на земји во својот систем имаат воспоставено правила според кои го негираат меѓународното јавно право, без оглед на тоа дали станува збор за пишани правила како меѓународни договори, обврзувачки одлуки на меѓународни организации или пак за правила од обичајното право. Како пример би ги навеле Велика Британија, Ирска,<sup>9</sup> Шведска.<sup>10</sup> Само понекогаш британското законодавство дозволува исклучоци за примена на меѓународни правила во домашниот правен поредок. Пример за тоа е Законот за човекови права во Англија од 1998 година.<sup>11</sup> Ирска по примерот на Англија ја вовеле Европската конвенција за човекови права во рамките на ирското национално законодавство.<sup>12</sup> Во рамките на примената на конвенцијата за човекови права значи дека земјите потписнички на Конвенцијата за човекови права се обврзани одредбите да ги имплементираат во домашното законодавство.

**Пример:** Во Англија одлуките на административните органи мора да бидат во согласност со одредбите од Европската конвенција за човекови права. Во исклучителни случаи каде што мора да се толкуваат и применат законски одредби спротивни од одредбите за човекови права министерот веднаш треба да го укине законот што содржи вакви спротивни одредби од одредбите на конвенцијата за човекови права.

Пример: Во Ирска административните органи се обврзани да постапуваат согласно одредбите предвидени во Конвенцијата за човекови права, во спротивно физичките лица имаат право да побараат: -да се запре донесување на одлука спротивна на конвенцијата, -да побараат поништување на таквата одлука и -да бараат надоместок на веќе донесена одлука.

Други практики при примената на одредбите за Конвенцијата за човекови права постојат каде што се бара толкување на примената на правилата на домашното законодавство од страна на Советот на Европа.

Постојат примери каде што повисоките судови со изјава потврдуваат спротивност на законот со одредбите на Конвенцијата за човекови права, при што премиерот го известува парламентот за ваквата несоодветност, но не е неопходно да се измени законот. Во ваков случај се дозволува надоместок на штета на граѓаните предизвикана како резултат на кршење на одредбите од Конвенцијата.

Постојат примери на земји кој директно ги применуваат меѓународните договори, при што истите имаат правна сила како и законите.

Во Италија и Германија се застапени два система, домашното законодавство и меѓународниот правен поредок. Меѓународните правни норми се применуваат само

<sup>9</sup> Во Уставот на Ирска од 1 јули 1937, во член 29,6 е наведено „Ниту еден меѓународен договор нема да биде дел од домашното законодавство на државата, освен во случаи утврдени од страна на националниот Парламент“.

<sup>10</sup> Во Уставот на Шведска од 27 февруари 1974, во член 5, ал 3, глава 10 предвидува дека само со закон може да се утврди примената на меѓународен договор во внатрешниот правен поредок.

<sup>11</sup> „Одредби на Европската конвенција за човекови права директно се применуваат врз административите и судските органи“.

<sup>12</sup> Закон за Европска конвенција за човекови права, стапи во сила на 31 декември 2003.

ако тоа е предвидено во домашното законодавство. Тоа значи, доколку примената на меѓународните норми не е предвидена во домашното законодавство или не постои договор со кој меѓународните правни норми имаат законска сила, во тој случај истите немаат примена, односно правна сила.

Пример: Во Германија и Италија, Европската конвенција за човекови права претставува второстепен извор на административното право, примат имаат правилата содржани во националниот Устав.

Во Швајцарија постои правило за директна примена на нормите од Конвенцијата за човекови права. Поради федералниот систем во Швајцарија меѓународните договори се дел од федералното право, а исто така и административните закони на кантоните се усогласени со меѓународните правни норми. Примената на Конвенцијата за човекови права е резултат на силна судска практика, но нема целосна примена во дел од одредбите примат имаат уставните норми и за тоа се вели дека Конвенцијата има полууствна примена.

Во Австрија, Конвенцијата за човекови права има целосна примена и истата е целосно имплементирана во Уставот на Австрија, Франција,<sup>13</sup> Холандија,<sup>14</sup> Шпанија,<sup>15</sup> Португалија<sup>16</sup>, Грција<sup>17</sup> и Полска<sup>18</sup> се земји кои директно ги применуваат меѓународните норми, особено Конвенцијата за човекови права.

Примената на правото на Заедницата се согледува преку унифицирани правила за сите земји, воспоставени во рамките на судската пракса на Судот на правдата при Европската заедница. Земјите членки имаат тешкотии при директната применливост на правилата на Заедницата.

## **V. Административно судство**

### **5.1. Органите на административното судство во европските земји**

Административното судство во Европските земји има улога да ги решава административните спорови што настануваат помеѓу физичките и правни лица од една страна и државните органи или органите што вршат јавни овластувања. Крајната цел на административното судство е да ги штити правата на физичките и правните лица (што се или не се државјани или правно лице што има седиште и остварува активност на територијата). Под административни судски спорови ги подразбираме сите барања на едно физичко лице што се насочени кон неправилното постапување во рамките на своите надлежности од страна на еден административен орган, поведени и решавани пред надлежни административни органи. Крајната цел на административните судови е да ги штити правата на граѓаните предвидени со меѓународните документи, како и со правните прописи предвидени во домашното законодавство на конкретната земја.

Во рамките на владеењето на правото, административните судски процеси треба да им бидат доверувани исклучиво на судовите. Во некои земји се воспоставени административни органи што ја имаат улогата на судови, односно ги решаваат барањата од административна област што не го исклучува правото на граѓаните доколку се незадоволни од нивните одлуки да поведат судски процес пред надлежниот суд. Така, пример на вакви административни органи се среќава во Франција. Овие органи имаат доверени надлежности да решаваат

<sup>13</sup> Во Франција во член 55 од Уставот е предвидена силата на меѓународните договори над законите, при што судовите немаат дилема при примената на меѓународните правни норми.

<sup>14</sup> Во Холандија предност на примената на меѓународните правни норми е содржано во Уставот, член 96 донесен на 17 февруари 1983 година.

<sup>15</sup> Во Шпанија предност на примената на меѓународните правни норми е содржано во Уставот, член 96 донесен на 27 декември 1978 година.

<sup>16</sup> Во Португалија предност на примената на меѓународните правни норми е содржано во Уставот, член 8 донесен на 2 април 1976 година.

<sup>17</sup> Во Грција предност на примената на меѓународните правни норми е содржано во Уставот, член 28.

<sup>18</sup> Во Полска предност на примената на меѓународните норми е содржано во Уставот, член 91.

административни судски спорови, а тоа се *Државните совети*. Земјите со ваков систем се прилично многубројни иако постои тенденција нивниот број да се намалува.

Значајно е да се нагласи дека во Европските земји во однос на надлежностите за решавање на административните судски процеси се поделени на два вида: земји во кои постојат специјализирани судови за решавање на административни предмети и поради тоа се нарекуваат административни судови или пак решавањето на административните спорови е во надлежност на редовните судови кои во рамките на своите надлежности решаваат за граѓанските, кривичните и административни спорови. Иако, сèуште има многу разлики помеѓу земјите, општиот тренд сè повеќе тежнее кон воспоставување систем во кои судовите кои ќе бидат специјализирани за решавање на административни предмети, особено за парничните постапки поведени против индивидуални административни одлуки (Попович, 1968)

Како што споменавме покрај основната поделба на специјализирани административни судови и редовни судови кои решаваат за сите спорови меѓу кои и за административните судови, специфично е да се нагласи поделбата на административните органи кои не се судови, а се надлежни за решавање на административни спорови. Овие органи може да ги поделиме на 1. Административен орган што има надлежност да донесува обврзувачка одлука за двете страни. Во принцип ваквата надлежност ја имаат повисоките административни органи. 2. Вториот вид на органи се оние на кои може да се довери спорот, но истите имаат улога на медијатори кои во основа имаат право само да предлагаат решенија, но коишто поради нивната морална и техничка надлежност успеваат често да ги убедат странките да се согласат со предложеното решение. Сепак, вториот вид не става доволно акцент на правен план.

Во принцип, мнозинството од барањата поднесени од физички лица се упатуваат до повисоките административни органи што имаат надлежност да донесуваат обврзувачки одлуки, при што овозможува поголема доверба и можност за остварување на правата на граѓаните. Преку поднесоците до повисоките органи во форма на жалби се овозможува контрола над работењето на административните органи, што претставува можност за корегирање на однесувањето на администрацијата при решавањето на административните предмети, а тоа се одразува на задоволството на граѓаните во остварувањето на нивните административни права. Ваков пристап кон решавање на административните предмети од страна на повисоки административни органи се среќава во Велика Британија, Швајцарија. Оваа техника се воспоставува дури и во земји коишто ѝ дават приоритет на судската заштита, како што е Германија.

**Пример:** Англија и повисоките административни органи. Во Велика Британија, судската постапка во областа на урбанизмот му е доверена на министерот за животна средина. Секоја година до министерот за животна средина се поднесуваат голем број на жалби,<sup>19</sup> што се однесуваат на одлуки донесени од страна на локалните власти со кои се одбиваат барањата на граѓаните за добивање на градежни и други видови дозволи. Во ваквите постапки повисоките административните органи имаат право да ја потврдат законитоста на ваквите одлуки, но може истите да одлучуваат за противправните одлуки, истите да ги вратат на повторно одлучување или пак мериторно да одлучуваат по истите. До 1968 година по жалбите одлучувал директно министерот. Од 1968 година законот дозволува можност министерот да го довери правото на одлучување по жалбите на инспекторите кои се обврзани да постапуваат во согласност со правилата утврдени во Законите за административни судови<sup>20</sup>.

Согласно Законот за административна постапка, дозволено е странките да се откажат од своето право да бидат сослушани. Така, во 80% од случаите, предметите се решаваат по

<sup>19</sup> Според Вејд-Форист (Закон за администрација 9-то издание 2004, стр. 989), има околу 16 000 жалби секоја година.

<sup>20</sup> Законот за судови и постапка од 1992 година, анкс бр.6.

писмен пат без сослушување на странките. Ваквото однесување на странките се должи на тоа што странките знаат дека имаат право да поднесат жалба пред редовните судови. Во праксата, мал е процентот на случаи во кои странките се жалат на одлуките.

**Во Австрија** постои посебен Управен суд кои има улога да го контролира работењето на администрацијата преку одлуките што ги донесуваат. Така, Управниот суд врши контрола на одлуките на администрацијата со кои се прават административни прекршоци, односно се повредува Уставот и законот. Управниот суд во Австрија го сочинуваат 60 судии. Австрија ја применува Европската конвенцијата за заштита на човекови права е дел од Уставот на Австрија. Така, во Законот за ревизија на Уставот од 1988 година, во член 129 од Уставот на Австрија во кој се предвидува дека независните административни судови имаат за цел да одлучуваат за: 1. постапки во врска со административни прекршоци, 2. по жалби од страна на физички лица кои се однесуваат на повреда на нивните права со директно извршување на наредбата или по принуда на властите од федералната влада. 3. по други предмети предвидени во законите на Федерацијата. Во почетокот функцијата на административните судови беше фокусирана на административни функции и полициски мерки на принуда. Во 1998 година им се додели многу значајна дополнителна надлежност, административните судови да постапуваат и по барањата за азил.

### **5.2. Административните органи во Швајцарија**

Колегијалните тела односно комисиите за жалби по решенија донесени во административни постапки се застапени во земјите од Европа. Бројот на овие комисии значително се зголеми во XX век во Швајцарија. Со реформата на судството и измена на Уставот на Швајцарија од 18 април 1999 година се укинаа комисиите што постапуваа по жалба и донесуваа одлуки во крајна инстанца. Новото уставно решение предвидува формирање на федерален административен суд и федерални административни органи. Формирањето на федералниот административен суд овозможува отстранување на сите жалбени комисии.<sup>21</sup> На кантонално ниво, новиот уставен текст им доделува овластување да постапуваат по жалби за сите административни одлуки. Во кантоните се овозможува постапување по административни жалби од страна на комисии воспоставени во кантоните. Овие комисии претставуваат административни органи кои го контролираат работењето на администрацијата. Тие постапуваат по жалбите на граѓаните по одлуки со кои се повредени нивните права, односно се донесени во спротивност со законот или погрешно толкување на законот.

Швајцарија сега има сеопфатен систем на административно судство. Организацијата на судството сега е уредена со член 29а и 191б коишто биле вметнати во Уставот по референдумот одржан на 12 март 2000 година. Во првиот член е предвидено: „Секој има право да поведе постапка пред суд доколку му се повредени неговите права. Конфедерацијата и кантоните може да го забранат ова право во исклучителни случаи утврдени со закон”. Федералниот административен суд во прв степен решава за спорови против одлуките на федералните власти. Федералниот суд го сочинуваат од 50 до 70 судии, се избираат од страна на Федералниот парламент на секои 6 години со право на неограничен реизбор до пензионирањето.

Во кантоните постои административен суд што решава предмети од прв степен. Во некои случаи во кантоните може да се додели правото на административните судови да решаваат за граѓански и за кривични предмети. Судиите во кантоните се избираат во период од четири до шест години со право на реизбор, од страна на граѓаните или од парламентот на кантонот. Судиите треба да бидат професионалци во областа на правото.

Одлуките на Федералниот административен суд и на административните судови на кантоните во Швајцарија може да бидат предмет на жалба пред Федералниот суд во согласност со федералниот закон и договорите за Конфедерација. Федералниот суд е највисок врховен суд и одлучува по жалби од областа на граѓанското, кривичното и

---

<sup>21</sup> Закон за формирање административен суд, донесен во јуни 2005.

административното право.<sup>22</sup> Федералниот суд во случаи определени со закон може да има улога и на уставен судија за усогласеноста на одлуките со правните норми, со јавното право, федералното право, Европската конвенција за човекови права и уставите на кантоните. Овој суд има улога и да постапува против жалбите за несоодветноста со уставот на законите и прописите. Предметите кои се однесуваат за неусогласеноста или противправноста на законите Федералниот суд е обврзан да ги решат ваквите предмети во рок од 3 месеци од нивното објавување.

**Унгарија, Словенија, Романија и Естонија** формирале административни органи со иста хиерархија како и граѓанските и кривичните судови.

Во **Унгарија** со Законот за судството од 1997 година се формирани апелациони судови. Апелационите судови во нивните рамки како организациони единици формираат административни оддели кои бројат 21 судија.

**Во Словенија**, во Врховниот суд се наоѓа одделот за административно право кои суди и за административни предмети од прв степен. Во Словенија е формиран Административен суд кој е надлежен само за административните предмети со ист статус како и четирите апелациони судови во земјата. Административниот суд е под контрола на Врховниот суд во земјата.

**Во Романија** постојат 17 Апелациони судови и Врховен суд за правда. Апелационите судови располагаат со оддели за административни судски постапки.

Во Естонија се формирани административни судови кои решаваат за административни предмети од прв степен. Врховниот суд решава по жалби за сите видови спорови и претставува заеднички Врховен суд за сите судски органи.

#### **Државниот совет на Белгија**

Државниот совет во Белгија претставува административен орган што е воспоставен во поново време. Ова се должи на лошото искуство што го имале со Државниот совет во времето на Наполеон, па поради тоа тој имал улога само на советодавно тело на предлог законите и предлог административните мерки на владата. Државниот совет во Белгија како административен совет е воспоставен со закон донесен на 23 декември 1946 година, а неговото функционирање како официјален орган е утврдено со измена на Уставот на Белгија во 1993 година. Во член 160 од Уставот е предвидено: во рамките на цела Белгија постои еден Државен совет, неговиот состав, надлежност и функционирање се предвидени со закон. Сепак, законот му дозволува на Кралот да ја регулира постапката во согласност со начелата на постапката предвидени со закон, 2. Државниот совет одлучува за предмети од административна надлежност и дава мислење за случаи утврдени со закон. Членовите на Државниот совет се вработуваат комбинирано, по пат на конкурс и со дискреционо право на одлучување. По пат на конкурс се избираат обвинители, а државните советници се избираат по пат на дискреционо право на избор во кој учествуваат Државниот совет, Владата и Парламентот.

Пример: Членовите на државниот совет бројат 44 и се именуваат од страна на Кралот „врз основа на предложена листа на имиња формирана од страна на државниот совет,“ покрај тоа „членовите на државниот совет треба да имаат диплома за завршен докторат по право или диплома за завршен Правен факултет и да имаат работно професионално искуство од најмалку 10 години. Најчесто се бираат од членовите на обвинителството, високите државни службеници, од правосудните органи или универзитетски професори по право, вработени во универзитетите од Белгија.“<sup>23</sup>

Постапката за избор на членовите на Државниот совет во Белгија започнува со формирање на предлог листа за можни кандидати номинирани за членови на Советот. Потоа таа листа се доставува на одобрување до министерот за внатрешни работи и двете парламентарни комори. Членовите на државниот совет ќе бидат именувани доколку за листата ја одобрат

<sup>22</sup> Член 82 до 86 од Законот за Федералниот суд, донесен на 17 јуни 2005 година.

<sup>23</sup> Закон за Државен совет член 70, усогласен со Кралската уредба од 12 јануари 1973 година.

членовите на државниот совет, министерот и двете комори. Парламентарните комори може да не ја прифатат листата во случаи кога бројот на предложените преставници за членови на Советот се во мнозинство избрани од обвинителството, наместо останатите предложени членови. Во тој случај комората може да предложи нови три членови да влезат во предлог листата и за истите да се гласа.

Во Државниот совет во Белгија во согласност со законот се предвидени два оддела, со одделите раководат државни советници. 1. Оддел за законодавство и 2. Оддел за администрација.

**Одделот за законодавство** е надлежен да дава мислење за текстовите за сите предлог-закони, уредби, декрети и одлуки или пак може да предлага да се изменат или дополнат донесени закони, уредби, декрети и одлуки.

**Одделот за администрација**, дава совети на извршната власт, министрите, членовите на регионалната влада и Академијата при Комисијата на француската заедница; решава и одлучува за жалбите за поништување; дава мислење и донесува одлуки за дејства и прописи на различни административни органи. Државниот совет на Белгија е истовремено правен советник и административен судија во прв и последен степен, освен за исклучоците предвидено со закон.

### **Државниот совет во Грција**

Најпрво Државниот совет во Грција во 1927 година имал улога на советодавно тело, односно немал надлежност да врши судска функција. Во 1958 година се формираат административните судови, а административни судови со две нивоа стануваат со Уставот од 1975 година. Државниот совет во Грција претставува дел од судската власт со Уставот од 1975 година, но исто така ја задржува и советодавната функција. Државниот совет е составен од шест оддели кои вршат судска функција, а само еден оддел има советодавна надлежност, односно да дава мислење по нацрт-правилниците. Државниот совет брои 148 членови од кои една третина се државни советници, третина високи судски функционери и една третина обвинители. Како и во Белгија обвинителите се назначуваат по пат на конкурс кој го спроведува Државната академија за судии. За постапката за избор на членови се формира комисија со која претседава заменик претседателот на државниот совет. Избраните членови за обвинители се вработуваат откако ќе поминат пробен период и на истите ќе им бидат проверени способностите пред Врховниот совет на административното судство. Високите функционери и државните советници се избираат од страна на членовите на државниот совет и истите имаат понизок ранг од обвинителите. Државниот совет во Грција е суд кој во своите одлуки го користи обичајното право. Тој расправа за спорови што не се доделени на пониски административни органи (владини одлуки). Може да расправа и за спорови со широка надлежност, вклучувајќи ги и дисциплинските мерки преземни против државните советници. Државниот совет е надлежен и за жалбите против одлуките на апелационите административни судови и постапува во улога на апелационен суд. Постапува и по жалби против одлуките на второстепените административни судови во улога на врховен суд за спрови од широка надлежност.

**Судот на ревизори во Грција** е надлежен за пензиите на функционерите, за одговорноста на државните сметководители и за функционерите во рамките на нивната администрација.

**Административните судови во Грција** на седница составена од еден или тројца судии, во зависност од предметот за кој расправа административниот суд. Овие судии одлуките најчесто ги донесуваат преку користење на обичајното право. Тие имаат широка надлежност, одлучуваат за спорови за одговорноста, даноците, изборите. Судиите расправаат и за поништување на поединечни дејства кои се однесуваат на третманот на функционерите.

**Второстепените судови** имаат апелациона надлежност, но во одредни случаи имаат право да расправаат и за првостепени спорови (спорови со широка надлежност договори), и во спорови за поништување (државни службеници, урбанистичко планирање итн.).

**Административните органи во Португалија, Луксембург, Шведска и Финска**

**Во Португалија**, Со Уставот од 1976 година е предвиден Врховниот административен суд, административните судови и административниот даночен суд, како организациски единици од судската власт на замјата. Во Португалија, покрај Врховниот административен суд постои Централен административен суд и 14 административни судови.

**Во Луксембург**, административни судови се Административниот трибунал и Административниот суд кои вршат судска административна функција, а државниот совет ја задржува само советодавната функција. Правото за водење на административни спорови го кодифицират два закони и тоа Законот за организација на административните судови донесен на 7 ноември 1996 година и Законот за правилата за судското постапување при водењето на административните постапки донесен 21 јуни 1999 година.<sup>24</sup>

**Во Шведска** со Уставот од 1974 година во член 1, глава 11, се предвидени Врховниот суд со највисока општа надлежност (кривична и граѓанска) и Административен суд, како суд со највисока судска административна надлежност. Во Шведска постојат 23 првостепени административни судови, четири административни апелациони судови и еден Регионален административен суд.

**Во Финска** со Уставот од 2000 година во член 98, алиена 2, е предвидено постоење на општи административни судови, Врховен административен суд и регионални административни судови и првостепен административен суд. Овие судови функционираат независно од администрацијата, односно се воспоставени како самостојни органи за ефикасно остварување на контролата на администрацијата.

**Земјите од Источна Европа**

Во Република Чешка, Полска и Латвија е усвоен германскиот модел на судската контрола на администрацијата, што значи воспоставување на посебни судови.

**Во Република Чешка** во членот 91 од Уставот е предвидено дека судскиот систем го сочинуваат Врховен суд и Врховен административен суд, повисоки судови, окружни судови и регионални судови. Врховниот административен суд го сочинуваат 22 судии и е поделен во седум оддели. Во секој оддел на судот има по тројца судии. Постојат осум регионални судови во кои има 106 судии. За судии се избираат професионалци од областа на правото. Врховниот административен суд има врховна надлежност. Административниот суд во Република Чешка има две нивоа, Покраински суд и Висок административен суд. Во Чешка постојат онолку покраински судови колку што има покраини. Високиот административен суд има врховна надлежност да постапува за правни прашања кои се противзаконити, односно погрешно протолкувани.

**Во Латвија** со Законот од 2000 година е воспоставен Врховен административен суд. Врховниот суд го сочинуваат 13 административни судови и пет првостепени судови. Со Уставот на Латвија се предвидени и специјализирани судови.

**Административното судство во Шпанија**

**Во Шпанија** со Уставот 1978 е предвидено судот да ја контролира регулаторната власт и законитоста на административните дејства. Судовите во Шпанија функцијата ја остваруваат врз основа на начелото на единство на судската власт. Во 1998 година донесен е закон со кој се воведуваат специјализирани судови за административни судски постапки за сите нивоа на судската хиерархија.<sup>25</sup> Во секоја покраина во Шпанија постојат судии за административни предмети, а во Мадрид судии надлежни за административните спорови. Административните спорови ги решаваат еден или повеќе судови во зависност од предметите што се решаваат и хиерархијата на надлежноста. Во Шпанија постојат административни судови што судат од прв степен. Во Врховниот суд за административните предмети решава посебен оддел за административни спорови. Во Шпанија е формиран Државен совет кој има само советодавна функција, овој совет нема надлежност да врши судска функција

<sup>24</sup> Овој закон ја замени кралската уредба на големото војводство од 21 август 1866.

<sup>25</sup> Закон бр.6/1985 за судство од 1 јули 1985 и Закон бр. 29/98 од 13 јули 1998.



### 5.3. Административното судство во Германија

Организацијата на управното судство на Германија е регулирана со Законот за организација на управното судство. Управно - судската организација во Германија е поделена на три нивоа: 1. Управен суд (државен); 2. Врховниот управен суд и 3. Сојузниот суд со седиште во Берлин.

- 1) Управниот суд е надлежен по правило да постапува во прв степен за сите управни предмети. Ова значи дека има надлежност за решавање на управни спорови како против актите на државната власт така и против актите на сојузните органи на власта.
- 2) Врховниот управен суд е надлежен да решава по повод жалби и ревизија, односно по повод вложениот правен лек. Овие судови во одредени случаи можат да постапуваат и во прв и во последен степен, кога со закон е тоа изрично предвидено. Управните судови ги решаваат управните спорови тростепено. По правило, против одлуката на Управниот суд е дозволена жалба до Врховниот суд на соодветната земја. Државниот Врховен суд решава по повод поднесениот правен лек, односно против одлуката на Управниот суд, а особено во предмети во кои се работи за незаконитост и неправилностна управниот акт со кој се повредени прописите на земјата.
- 3) Сојузниот управен суд и Уставните судови на земјата се овластени да вршат контрола над законитоста на актите на управата. Поточно овие судови се овластени за решавање на спорите во врска со законитоста, односно заштитата на правата на лицата кои учествуваат во постапката.

Пример на претходни административни жалби во Германија. Претходните или оспорените административни жалби се предвидени со Законот за административни судови од 21 јануари 1962 година. Тие всушност претставуваат задолжителен предуслов на заседавање на Административниот суд со цел да се оспори експлицитната поединечна административна одлука. Но, тоа не е случај кога се оспорува одлука донесена од врховен државен орган или орган на Федерацијата затоа што административните жалби треба да бидат насочени кон истиот орган. Ваквата постапка на претходни административни жалби е предвидена за административните судови<sup>26</sup> за спорови од областа на социјалното осигурување и социјалната помош и за финансиските судови<sup>27</sup> надлежни за спорови од даночната област<sup>28</sup>.

За да може да се поднесе претходна административна жалба важат истите правила како и за поднесување на редовна жалба пред административниот суд, а тие се:

- поединечната административна одлука е доведена во прашање;
- повредено е правото на жалителот за субјективното јавно право;
- жалбата се поднесува во рамките на определен рок со закон.

Субјективен рок е жалбата да се поднесе најдоцна во рок од еден месец по применото известување. Објективен рок е една година и важи за услови определени со закон (доколку во одлуката не била содржана правна поука за можноста од жалба по вина на административниот орган што ја донел одлуката или не била известена странката за временскиот рок во кој треба да биде поднесена жалбата). Жалбата се поднесува до повисокиот надлежен орган, доколку странката жалбата ја достави до доносителот на одлуката, тој е должен жалбата да ја препрати до надлежниот орган што решава по жалби.

Поднесувањето на жалбата има правно дејство што може да се подели на два случаи. **Во првиот случај**, поднесувањето на жалбата автоматски го одлага извршувањето на одлуката и не може да се постапи поинаку, освен ако органот што ја донел одлуката, наведува во истата нејзино итно извршување и забрането одлагање.

Во вториот **случај**, органот кој ја разгледува жалбата на барање на подносителот, има право да овозможи суспензивно дејство на жалбата и согледување на предностите и

<sup>26</sup> Закон за социјални судови, донсен 3 септември 1953, дел 78-87.

<sup>27</sup> Закон за финансиски судови, донесен 6 октомври 1965, дел 44.

<sup>28</sup> Општиот закон за даноците (348-368).

недостатоците за секоја од присутните странки од таквото постапување. Во вториот случај е задолжителна обврската на властите да го преиспитаат предметот. Бидејќи се работи за административна постапка, таа треба да ја преиспита одлуката дали е во согласност или во спротивност со законот. Надлежниот орган при преиспитувањето на одлуката треба да постапи согласно законот и да донесе правилна и законита одлука. Одлуката не треба да биде понеповолна за странките доколку е противзаконита, а исто така не смее да се измени доколку е донесена во согласност со законот. Надлежниот орган може да ја измени одлуката или да ја потврди истата. На пример ако жалбата се однесува на повреда на правото на сослушување на странката во постапката на жалба странката ќе биде сослушана.

Оваа административна жалба има функција на филтер за предметите кои продолжуваат пред административните судови. Овој филтер е далеку поефикасен во Германија поради монополната положба на правниците, сите административни функции се во основа окупирани од страна на правници, односно од страна на способни лица што можат сериозно да ги разгледаат правните прашања поставени од страна на жалителот.

Правните прашања поставени преку остварување на таквата контрола од страна на судот, главно се две на број. **Првото прашање** се однесува на испитување на можноста за изнесување на нови факти и докази пред судот. Давањето на одговор е многу тешко во рамките на тоа што жалителот има право еден судија да ги испитува сите точки од законот и фактите од неговиот случај. Во реалноста одговорот претставува проблем за случај во којшто законот изречно забранува да се изнесат нови докази и во случај во којшто Уставноста на таквото ограничување на правата на подносителот на пријавата може да биде предизвикана.

**Второто прашање** се однесува на тоа дали недостатоците на постапката и формата влијаеле врз првичната одлука тие да се бришат кога повисок орган ја потврдува одлуката, но со тоа се прави почитување на правилата на постапката и формата (пр., преку мотивирање на поексплицитен начин, дури и на начин значително поразличен од оспорената одлука).

#### **Административни судови што формираат автономен правен поредок**

Ист вид на специјализирани судови во административните судски постапки што има сопствен Врховен суд е оној на административните судови во Германија, но овој модел сега се претвори во најприменуван модел во Европа.

Според федералниот устав, сите судови припаѓаат на една иста власт, на судската, и оваа изјава се однесува особено на административните судови што имаат општа надлежност во однос на административните спорови, за судовите надлежни во финансиската област, судовите надлежни за решавање на даночни прашања и за социјалните судови, надлежни за прашања од областа на социјалната сигурност некои аспекти на социјална помош. Тоа што припаѓаат на истата власт има последици врз составот и структурата на административни судови: сите судии се избираат на ист начин и го делат истиот статус на судии, постапката следена од административните судови во голема мера е заснована на моделот на граѓанска постапка и особено мора да биде утврдена врз субјективното право, поконкретно на субјективното јавно право за да ја спроведува правдата, еднаквоста пред судот исто така е апсолутна, а може да се нареди и принудно извршување на пресуда против администрацијата.

Очигледно, германските административни судови вршат исклучиво судски функции. Судирот на надлежноста помеѓу граѓанските и административните судови не се смета како конфликт на надлежности и не постои постапка за префрлање на конфликтите на административните органи. Кога администрацијата ќе оцени дека граѓанскиот суд е некомпетентен, таа има право само да поднесе жалба и евентуално да се поднесе жалба до врховната надлежност. Слично на тоа кој било суд може случајно да одлучува за правни прашања што се поврзани со друга судска наредба ако тоа се побара од него. Овие судови се уредени со трите главни закони: Законот за административни судови (3 септември 1960), Законот за социјалните судови (3 септември 1953) и Законот за финансиските и даночните

судови (6 октомври 1965).

#### **5.4. Административното судство во Италија**

Управните судови во Италија ги решаваат споровите помеѓу правните лица, односно физичките лица и органите, а кои се однесуваат на одлуките кои се донесени од страна на управните органи. Управните судови всушност решаваат за точноста и исправноста на административната одлука.

Во Италија со жалба до Управниот суд може да се бара испитување на конкретната административна одлука, што најчесто би можело да доведе до поништување на таквата одлука од страна на управниот суд поради повреда на правилата на постапката, непочитување на законитоста, ненадлежност, односно кога одлуката била донесена од страна на ненадлежен орган (*incompetenza*), незаконита одлука (*violazione di legge*) или злоупотреба на функцијата (*abuso di potere*).

Општо правило со кое се врши разликување на надлежноста на редовните судови од надлежноста на управните судови е природата на прекршокот, односно дали административниот акт е незаконит и слично. Управните судови судат за предмети во кои исто така се штити јавниот интерес, во кои се работи за легитимни интереси, иако постојат и други области во кои тие имаат ексклузивна јурисдикција.

Административно судство во Италија е сочинето од следниве судови:

1. Претседателскиот совет на управното судство (*Consiglio di Presidenza della Magistratura Amministrativa*);
2. Регионален управен суд (*Tribunale amministrativo regionale*);
3. Државниот совет (*Consiglio di Stato*);
4. Судот на ревизори (*Corte dei Conti*) и
5. Даночни судови (*Commissioni tributarie*).

**Претседателскиот совет на управното судство** (*Consiglio di Presidenza della Magistratura Amministrativa*) ги има следниве надлежности:

- ги потврдува квалификациите за прием на членови избрани од страна на судиите и одлучува за жалби поврзани со изборите;
- ги утврдува општите критериуми за распределба на предметите во судовите поделени во секции;
- одлучува за вработувања, распоред на канцеларии и функции, трансфери, унапредувања, за правниот статус на судиите и сл.;
- одлучува за дисциплинските мерки кои се однесуваат на судиите и
- ги определува критериумите за формирање на посебни комисии.

**Регионален управен судови** (*tribunale amministrativo regionale*) како управен суд има надлежност да решава за управни предмети, односно управни акти од страна на лица кои сметаат дека се оштетени. Тој е управен суд кој суди во прв степен, а чии одлуки можат да се обжалат пред Државниот совет. Регионалните управни судови вкупно се дваесет на број и секоја изборна единица одговара на територијата на соодветниот регион, а има седиште во главниот град на покраината. Во некои региони како што се: Ломбардија, Лацио, Колабрија, Сицилија и сл. исто така има и под-канцеларии. Во принцип надлежноста на Регионалниот суд е заштита на законитоста на управните акти (пр. утврдува дали се почитуваат законските правила или не).

Регионалните управни судови се основани со Законот со бр.1034 од 6 декември 1971 година и се уредени од страна на Законот со бр. 205 од 21 јули 2000 година. Тие се вкупно дваесет, по еден за секој регион. Тие се првостепени административни судови надлежни за сите предмети. Независноста на административното судство е обезбедена од страна на Претседателскиот совет на административното судство, основан со закон бр. 186 /1982 година. Ова тело е составено од Претседател на Државен совет, којшто претседава со Советот, четворица професори или правници со повеќе од дваесет години искуство избрани од страна на Претставничкиот дом, четири државни советници избрани од страна

на нивните колеги и шест регионални административни судии избрани од страна на нивните колеги. Тие имаат многу важни задачи. Прво, управуваат со средствата наменети за различните административни судови при што на тој начин се обезбедува вистинска финансиска автономија на овие надлежности. Потоа, ја уредуваат организацијата на судовите, целосно управуваат со кариерата на судиите и обезбедуваат дисциплина. Оваа институција е логична последица на појавата на италијанското административно судство при судската власт.

3. Државниот совет (Consiglio di Stato) е консултативно тело во рамките на Владата, како и општиот апелационен суд на ниво на Италија, а е регулиран првенствено со Законот бр. 186 од 27 април 1982 година. Опфаќа повеќе од сто члена вклучувајќи го и претседателот и 18 потпретседатели на одделите (по три потпретседатели на секој оддел). Една четвртина од државните советници се именувани со дискрециона одлука на владата што е во согласност со претседателскиот совет на административното судство, додека пак другата четвртина е именувана по пат на конкурс и две четвртини се именувани според возраста и заслугите на советниците на регионалните административни судови. Државниот совет е поделен на три советодавни оддели (прв, втор и трет оддел). Законот со бр. 127/1997 воспостави дополнителен советодавен оддел. Исто така, за советодавните работи постои генерално собрание составено од сите членови на Советот и за судските работи постои пленарно собрание составено од 13 членови избрани од редот на членовите на судските оддели. Ризикот дека еден советник ќе биде надлежен за решавање на еден ист случај во рамки на една советодавна седница и во рамки на седницата за судскиот процес е сведен на минимум: доволно е членовите на судската седница да не присуствуваат на советодавното генерално собрание. За случаите кои се однесуваат на Сицилија постои посебна административна апелациона надлежност или Совет на административно судство за регионот на Сицилија, којшто акумулира и советодавни и судски функции.

4. Судот на ревизори (Corte dei Conti) е составен од судии и обвинители кои се специјализирани во областа на сметководството. Истрагите ги врши Јавното обвинителство (Ufficio del Procuratore generale) кој е дел од судот. По неодамнешната реформа, Судот сега има независни регионални одделенија (sezioni regionali) кои донесуваат пресуди и вршат контрола во своите области. Судот на ревизори ги има следниве надлежности:

- решава за прашања поврзани со јавните сметки и одговорноста на јавните службеници;
- врши претходна контрола на законитоста на актите на Владата;
- врши контрола, односно проверка на управувањето со буџетот и др.

Како што се гледа Судот на ревизори е мултифункционален орган, кое воедно претставува и советодавно тело и тело на правосудна контрола. Од голема важност е вршењето на судската функција од страна Судот на ревизори. Судот на ревизори е посебен управен суд според чл. 103 од Уставот. Врши контрола односно ја оценува законитоста на актите донесени од страна на Владата и на јавната администрација. На кратко, Судот на ревизори во принцип врши три вида на ревизија, односно контрола:

- надзор над законитоста на актите;
- надзор над функционирањето на јавната администрација и
- врши економска, односно финансиска контрола.

I. Даночни судови (Commissioni tributarie) се надлежни за прашања од областа на финансиите и данокот. Секој даночен суд е предводен од страна на претседател. Следствено на реорганизацијата имплементирана со Законот од 31 декември бр. 545 даночните комисии се поделени на:

- провинциски даночни трибунали, основани во секој град и провинција кои судат во прв степен и
- регионална даночна комисија основана во секој град на покраината пред која конечно се суди по жалба.

### **5.5. Административно судство во Франција**

Редот на административната јурисдикција во Франција ги опфаќа административните судови од општа и со посебна надлежност. Правилата со кои се уредува статусот на административните судови се изменети за да се одговори на барањата од Европската конвенција за човекови права. Административните судови кои можат да бидат судови со општа надлежност или специјализирани судови, подлежат на основни принципи според кои се раководи постапката.

Кај Административни судови од општа надлежност, **Државниот совет** спаѓа во групата на законски административен орган кој е дел од извршната власт. Воспоставен е со Уставот од 22 ноември на VIII (15 декември 1999, а потоа предвиден со законот од 24 мај 1872 година). Членовите на Државниот совет се именуваат од страна на претседателот на Републиката или од страна на премиерот. Тие најчесто се студенти што завршиле на Државната школа за администрација. Во принцип членовите на Државниот совет не се судии. Државниот совет е највисок административен суд. Тој врши двојна функција. Првата се состои од решавање на судските спорови, а втората е позната како советодавна функција.

#### **Функција што се состои од решавање на судски спорови**

Државниот совет на прво место е надлежен да суди во својство на прв и последен степен за законитоста на одредени административни акти поради важноста на субјектот што ги преземал или нивната државна вредност. До Државниот совет се поднесуваат иницијативи по пат на поднесување на жалба заради следните причини: оспорување на актите на Претседателот на Републиката; оспорување на извршните акти и актите донесени од страна на министрите по консултирање со државниот совет; оспорување на административните акти на колегијалните заедници со државна надлежност, како на пример, Државната комисија за информатички слободи; оспорување на административните акти со широко поле на примена кај повеќе административни судови; и оспорување на индивидуалните одлуки од функционерите назначени со декрет од страна на Претседателот на Републиката како на пример, тие акти со кои истите вршат назначување на одредени кариерни функции кои бараат голема дисциплина.

Тој исто така ја има улогата на судија за време на спорите кои произлегуваат од избирање на претставници за Европскиот парламент и регионалните совети, дури и тогаш кога за спорот не е надлежен само еден суд. Тој исто така е надлежен во случај на продолжување на определениот рок за судење од страна на административните судови.

**Државниот совет воедно ја има и улогата на апелационен суд.** Во тоа својство дејствува при оценување на законитоста или толкувањето, на одлуките донесени во поглед на општинските или кантонските избори или за наредби донесени во поглед на постапката за заштита на основните слободи.

**Во улога на касационен судија,** Државниот совет се изјаснува во поглед на: судските одлуки од страна на Апелационо-административниот суд; за одлуките или наредбите од административните судови, од прв и последен степен; како и во врска со пресудите донесени од страна на специјализираните административни судови.

Поднесувањето на жалба до касациониот суд односно жалба за поништување на противправна судска одлука, секогаш е можно да се изврши против одлуките на административните судови, кои одлучуваат во последен степен на надлежност, не само во случај на постоење на одредби, каде што тоа јасно е предвидено, туку по исклучок, жалбата е дозволена доколку со законот е предвидено дека одлуката не може да биде предмет на ниту една жалба (во случаи кога одредбата употребена од страна на законодавецот не може да се протолкува на начин со кој се забранува можноста да се поднесе жалба за поништување на противзаконита судска одлука до Државниот совет).

Функцијата на касациониот судија опфаќа проверка на регуларноста на судењата и одлуките, како и осигурување, исто така, на правното единство во рамки на судскиот

поредок. **Државниот совет**, во улога на касационен судија не се повикува да суди за време на спор, туку да се изјасни за регуларноста на одлуките или пресудите. Почетната постапка за прифаќање на надлежностите јасно укажува на тоа дека обраќањето до касациониот суд не претставува обраќање до нов степен на јурисдикцијата.

Во тоа својство **Државниот совет** постави граница помеѓу фактичката контрола и правната контрола, која е премногу сложена за да се примени при поднесување на жалба во инстанца која го надминува доменот на својата надлежност. Касациониот судија ја испитува регуларноста на судењето и пресудата, а особено почитувањето на правилата на надлежност, формалните правила како и правилата за спроведување на постапката, ја проверува материјалната точност на фактите и судското утврдување на фактите.

**Државниот совет** исто така може да го пренасочи спорот во надлежност на судиите од прв степен и од втор степен во судството, кои се изјаснуваат во согласност со одлуката од Касациониот суд. Сепак, доколку според **Државниот совет** тоа е во интерес на доброто администрирање тој исто така, може да одлучи, што е негова честа практика сам да го реши предметот на првостепениот или второстепениот суд. Во тој случај **Државниот совет** се стекнува со улогата на апелационен суд и го решава спорот.

### **Советодавна функција**

Покрај својата функција на решавање на спорови, **Државниот совет** врши и советодавна функција. Со него на прво место се консултираат самите судови. Административните судови и апелационо-административните судови можат да се обратат до **Државниот совет** за да добијат мислење за актуелно правно прашање, кое претставува сериозен проблем и кое се поставува во поголем број на случаи кога се водат спорите. Дури и доколку мислењата за контенстационите постапки, кои се водат од страна на судските одделенија на **Државниот совет**, не влијаат врз судскиот предмет и немаат никаков однос со судот што го поставил прашањето, со тоа им се доделува вистинско овластување наспроти првостепените судови (Верпо и Жанико, 2010).

**Државниот совет** врши советодавна функција и во поглед на јавните власти. Во исто својство, секоја јавна заедница може да се обрати до одделот за извештаи и разгледување на барањата за појаснување на начините за спроведување на одлука, со која биле отстранети сите или дел од заклучоците претставени при одбрана од страна на јавната заедница или со кои бил поништен административен акт заради пречекорување на овластувањата, или пак во случај на спор за кој било поднесено жалба до административен суд.

Главната советодавна активност на **Државниот совет** се состои во разгледување на нацрт текстовите што му се доставуваат од Владата. Во рамки на таа активност **Државниот совет** го презентира своето мислење во поглед на формата, законитоста и околностите поврзани со тие нацрти. Мислењата од страна на **Државниот совет** за нацртите не се објавуваат и истите се тајни документи. Со правилото треба да се осигури тајноста на владините одлуки. Тоа е причина поради која содржината на одредени мислења може да биде објавена од страна на самата влада или од страна на **Државниот совет**, со согласност од самата Влада. Во рамките на таа активност **Државниот совет** го презентира своето мислење во поглед на формата, законитоста и околностите поврзани со тие нацрти. Мислењата на **Државниот совет** за нацртите не се објавуваат и се донесуваат тајно. Со правилото за тајност треба да се осигури тајноста на владините одлуки. Тоа е причината поради која содржината на одредени мислења може да биде објавена од страна на самата Влада или од страна на **Државниот совет** на годишно ниво, исто така, се наведуваат мислења кои се однесуваат на нацрт текстовите, како и мислењата кои Владата настојува да ги објави и кои се однесуваат на правните прашања поставени од страна на министрите.

Со **државниот совет** исто така се врши консултација и за нацрт-наредбите и за нацрт-декретите. Доколку консултирањето со **Државниот совет** стане задолжително, усвоените декрети стануваат „декрети донесени од страна на **Државниот совет**“ и во нивните печати стои називот „Надлежен државен совет“. Овие декрети можат да бидат изменети единствено

со друг декрет, кој ќе биде донесен од страна на Државниот совет, освен доколку не е наведено дека одредени одредби можат да бидат изменети со декрет кој не подлежел на разгледување од страна на Државниот совет.

Државниот совет дава советодавно мислење за чиешто оценување е одговорна администрацијата. Консултациите можат да се однесуваат на признавањето на јавната корист од здруженија или фондациите. Тој, исто така се изјаснува и за административните прашања кои се поставуваат од страна на министрите. Со мислењата што се објавуваат во годишниот извештај на Државниот совет се покриваат различни сфери.

Правото на Заедницата придонесе за проширување на советодавната активност на Државниот совет. Владата од неодамна ја имаше обврската да ги доставува до Парламентот нацртите или предлог - законите до европските заедници Европската унија, кои содржат одредби од законодавен карактер. Во тој контекст Државниот совет по обраќањето до Владата беше натеран да изврши идентификување на сите нацрти и предлози кои требаше да бидат доставени до Парламентот и да се определи законодавниот или извршниот карактер на нацртите или предлог актите на Заедницата. Со уставната измена од 23 јули 2008 година, беше опширен опсегот на членот 88 - 4 од Уставот за сите нацрти и предлог-акти од европските заедници и Европската унија, без да се врши натамошно прецизирање кое би требало да доведе до повторно дефинирање на неговата улога.

Воведувањето на оваа нова советодавна надлежност доведува до две значителни последици. Од една страна станува збор за поставување на прашањето за необјавување на мислења од страна на Државниот совет, кои се однесуваат на нацртите и предлог-законите во нови услови. Комитетот за разгледување и давање на предлози за модернизација и повторно воспоставување на рамнотежа во рамки на институциите од Петтата Република, побара образложение за мислењата за нацрт-законите од страна на Државниот совет. Но, со уставната измена од 15 јуни 2009 година, тој предлог не беше повторно разгледуван. Сепак и покрај молчењето во врска со законот од 15 јуни 2009 година, очигледно е дека објавувањето на мислењата за предлог законите не може да се избегне доколку членот на Уставниот совет сакал единствено да им овозможи на членовите на Парламентот, да го искористат по примерот на Владата, искуството на Државниот совет. Таквата практика би можела повторно да доведе до актуелизирање на прашањето за одржување на тајноста на нацрт законите. Од друга страна, можноста Претседателот на секое собрание да бара мислење од Државниот совет за предлог законите ја изменува улогата на Државниот совет. Тој не ја советува само Владата, туку ги советува исто така и јавните власти. Државниот совет придонесува во рамките на законодавната постапка, кон подобрување на квалитетот на законот како и правниот квалитет. Впрочем давањето на оваа нова советодавна функција поттикнува одредени прашања како што е случајот за прашањето за непристрасноста на Државниот совет поради зголемување на бројот на функции кои произлегуваат од судската и советодавната надлежност.

#### **Апелационо - административен суд**

Апелационите-административни судови се надлежни за спорови од административните судови, коишто не припаѓаат на апелационите надлежности на Државниот совет. Со овие судови, кои се осум на број, управува државен советник.

Функцијата апелационен судија подразбира повторно судење за спор, според традиционалниот концепт за двостепено судство, како и правно дејство од апелационата жалба.

Апелациониот судија ја проверува регуларноста на судењето, но пред сè неговата функција се состои во повторно судење за одреден спор. Впрочем, жалбата не мора да претставува критика на првостепеното судење за да може да биде прифатена. Апелационо-административните судови, исто така, располагаат со советодавни функции, кои сепак остануваат ограничени. До нив може да се изврши обраќање за да дадат мислење за прашања кои им се доставени од управители на префектури.

### **Административни судови**

Административните судови претставуваат замена за советите на префектурите. Судиите во административните судови имаат општо право на глас, од првостепената инстанца. Постојат четириесет и еден суд, од кои три се создани во 2008 година. Тие се надлежни, по пат на судење да решат спорови што не произлегуваат од првостепената надлежност на Државниот совет или од некоја друга јурисдикција. Постојат два вида на судења пред административните судови: судења што се одвиваат во првостепени инстанции и по нив може да се поднесе жалба до Апелациониот суд и судења во прва и последна инстанца кои не можат да бидат предмет на тужби за поништување пред Државниот совет. Административните судови исто така располагаат со надлежноста на давање на мислења во поглед на прашања поставени од управител на префектура.

### **Специјализирани административни судови**

Специјализираните административни судови се одликуваат со хетерогена природа. На прво место тие можат да интервенираат во доменот на дисциплинарен карактер: таков е на пример случајот со дисциплинарните органи од професионалните редови, од Високиот судски совет или универзитетските судови кои донесуваат одлуки од прв степен (универзитетски совет, совети на департаментите, за основно образование и сл.) или апелација (Државен совет за високо образование и истражувачка работа). Од редот на специјализираните институции треба да се издвојат судовите за ревизија.

**Судот на ревизори** воспоставен со законот од 16 септември 1809 година, се изјаснува во поглед на личната и финансиската одговорност на сметководителите од јавна област, по завршувањето на постапката за ревизија. Со пресуда, на сметководителот му се исплаќа оштета, доколку извештаите се исправни или се изрекува парична казна во случај приходите да не биле покриени или трошоците да биле нерегуларно остварени. Во судот за ревизија се отвараат судски процеси за извештаите на секое лице, кое иако немало титула јавен сметководител, учествувало во управувањето со средствата на административниот или јавниот орган, таа личност се третира сметководител де факто, во судскиот процес и притоа подлежи на истите обврски како и јавниот сметководител. Судот на ревизорите е и апелационен судија за судските процеси во врска со извештаите од територијалните заедници и нивните јавни установи кои беа создадени 1982 година. Судот за буџетската и финансиската дисциплина воспоставен со законот од 25 септември 1948 година, е друг финансиски суд, тој ги повикува на одговорност лицата што можат да дадат налог за исплата, а кои се различни од министрите и локалните избраници, во случај на недостаток при управувањето, што всушност ја засега земјата и различните заедници. Санкциите што ги изрекува судот за буџетска и финансиска дисциплина се парични.

Специјализираните административни судови донесуваат одлуки во посебни сфери. Така споровите кои произлегуваат од доменот на социјалната помош и санитарната и социјалната тарификација припаѓаат во надлежност на меѓурегионалните судови и Државниот суд за санитарна и социјална тарификација.

Народниот суд за право на азил воспоставен со законот бр. 2007-1631 од ноември 2007 година, кој се однесува на управувањето со имиграцијата, интеграцијата и азилот со кој се изврши замена за Комисијата надлежна за бегалците, е одговорен за судските предмети од областа на азилот.

### **5.6. Граѓанските судови во Англија**

Англиското право се однесува на правниот систем раководен од судовите во Англија за решавање на управните прашања. За англиското право може да се каже дека законот е развиен од страна на судиите во суд со примена на законски одредби, преседан и правни принципи кои се задолжителни за управни случаи. Во однос на создавањето на англосаксонското право се смета дека англиското право е продукт на обичаите и традициите на англиската практика. Во однос на создавањето на судските органи и особено нивните одлуки не е спорно дека тие претставуваат не само основа како во создавањето, така и во примената



на правото. Врз тие основи е создадено т.н. common law (обичајно или општо право). Англосаксонскиот правен систем се гради врз основа на општото право на преседанот. Во англосаксонското право, правната институционализација на администрацијата е според законските норми на општото право. Во Англија како земја со англосаксонски управен систем, не постои Устав, но постојат законски правила познати како обичајно право. Не постои пишан Устав во Англија, но има добро развиено тело на уставно право коешто се состои од првостепено законодавство, прецедентно право, практика и академици. Во оваа земја постои Акт за уставни реформи кој имплицира да се зајакне т.н. Устав со изменување на природата на правосудството во поглед законските правила. Во земји како што е Англија, со обичајно право, законот и прописот имаат големо значење.

Во анализата за Англија во однос на управното судство и управниот спор согледаваме дека постои поврзаност на управно – судските системи на Франција и нешто помалку со Германија. Надлежниот суд за судење на управни спорови кои се од областа на обичајното право ги применува општите правила за управна постапка спроведени од страна на Управен суд. Судот дозволува формирање на барање за судска ревизија со цел да им се овозможи на физичките и правните лица да ги искористат своите права против некој државен орган (De Smith Woolf & Lowell, 1999). Одлуката на Управниот суд на Англија може да се оспори пред општи судови во рамките на барањето за судска ревизија. Законот се толкува на начин што соодветствува со правила. Тие правила се утврдени од страна на судовите во Англија главно од Домот на Лордовите – познат како Врховен суд. Англиското законодавство интервенира во поглед на специјализација на судовите, каде што Граѓанскиот суд може да разгледа управен спор исто како и Врховниот суд што е надлежен за управни спорови од областа на обичајното право. Врховниот суд е највисок суд во Англија и секоја донесена одлука е обврзувачка за секој суд. Секогаш кога треба да се спроведе постапка и кога треба да се одлучи во управен спор треба да се види кој е надлежен дали Граѓанскиот или Управниот суд. Во поглед на правото да се биде сослушан, тоа се заснова на судската практика, односно според судиите – право на фер судење или рамноправен начин кон лицата кои ќе бидат „засегнати“ во управната постапка. Правото на жалба може да се бара од Врховниот суд кој ја презема функцијата од Апелациониот комитет на Домот на лордовите во октомври 2009 година.

За управната постапка на Англија може да се каже дека се развива независно од влијанието на другите правни системи на европските земји за кои е спроведено анализа. Развојот во Англија во однос на управното право се темели кон создавање посебни тела на кои им се доверени управните спорови, за кои претходно биле надлежни редовните судови.

Во однос на учеството на јавноста, англиското право дава поголемо значење за јавните постапки. Исто така, откако стапија на сила измените според Актот за Уставни реформи, судството има многу поголемо присуство во јавноста. Врховниот суд се смета за највисока судска истанца која вклучува 12 судии на кои им се распределуваат соодветни видови предмети. Тој сослушува предмети на сесии обично составени од пет судии. Негативност на овој систем е тоа што Врховниот суд сослушува само ограничен број случаи секоја година. Реформите поврзани со Актот за уставни реформи воглавно се насочени кон тоа судството да се направи поефикасно. Другата значајна судска реформа е реформата на системот за правна помош, којашто сè уште е во фаза на унапредување.

Судската контрола на администрацијата во Англија ја враќа редовните судови. Во Англија, ниту со Уставот или со друг закон не постои разлика меѓу административното и граѓанското право, па поради тоа не е формиран специјализиран суд за решавање на управните спорови. За правниот систем во Англија може да се каже дека еволуирал независно и надвор од влијанието на другите правни системи. Тоа е затоа што правните институции никогаш не биле отфрлени, туку постојано се проширувале за да се приспособат и да ги задоволат новите потреби на општеството. Од ова, сепак, не може да се извлече заклучок дека Англија нема систем на управното право. Со развојот на економските и социјалните

односи, се развивал и законот и истиот се движел кон воведувањето на административни форми кои го зајакнувале административниот закон. Во последниве години, оди во насока на создавање на специјален управното право и управните судови. Во Англија, со закон започнаа да се создаваат посебни тела задолжени за водење на управни спорови, од одредени гранки на управата или одредена супстанции, за кои претходно биле надлежните судови од општа надлежност.

Така, разгледувањето на овие прописи е доверено на одредени сектори, или се под директна или индиректна контрола на министрите. Судовите од општа надлежност во вршењето на судската контрола врз актите на управата немаат посебна постапка, односно се применува истата постапка како и во решавањето на граѓански правни прашања, а тоа се правилата на постапката на прецедентното право. Треба да се има во предвид дека кај граѓанските предмети се применува само странечкото начело,<sup>29</sup> а кај административните предмети се применува и инквизиционото начело.<sup>30</sup> Ова значи дека во овие постапки странките имаат поголем број на правни лекови кои може да ги користат против незаконитите акти на управата. Доколку судската контрола врз органите на управата е востановена со посебен закон, во тој случај, корисниците можат да поднесат тужба против незаконитите акти на администрацијата. По правило, тужбата се поднесува до административниот трибунал кој е определен со посебен закон. Треба да се напомене дека на судот не му е дадена ингеренција да се стави во позиција на орган на управа и наместо него да одлучуваат за соодветните административни предмети. Ако поведувањето на спорот не е определено со посебен закон, странките може да применуваат било кое средство од прецедентното право или друг правен лек.

Правното дејство на споменатите лекови се огледува во фактот дека судот во согласност со релевантните правни средства упатува налог во форма на писмо до надлежен орган да го измени актот, да преземе одредено дејство или да се воздржи од преземање на некое дејство. Многу важна улога во овој систем има правното средство *mandamus*. Со ова средство Високиот суд на правдата може да нареди орган или функционер да ги извршува своите обврски според Законот. Примената на ова средство е дозволена доколку засегнатото лице нема посебни средства за остварување на правата за кои смета дека со закон му припаѓаат, или пак употребата на тоа средство не е доволно корисна и ефективна. Органот е должен да постапи по наредбата на судот, а во спротивно ќе биде казнет доколку не постапи согласно пресудата од судот. Во правни средства на обичајното право влегуваат *prohibition* и *certiorari*. Тие како прерогативни наредби може да се применат речиси во иста ситуација, но меѓу нив може да забележите некои разлики, кои се согледуваат во фактот дека забраната има превентивен ефект и се користи за да се спречи појавата на несакани ефекти, а се однесува на судските и вонсудските акти. Овие лекови судот може да ги користи во случај на прекршување на процедуралните правила, грешки во однос на власта и прекршување на законот (грешка на Законот). Наспроти акти и дејствија на државните органи, чијашто функција има судски карактер и кои се користат за злоупотреба на власта, може да се користат правни средства *injunction* и *declaratory judgment*. Со правно средства *injunction*, судот наредува на органот против кој се употребува да се воздржи од преземање на некое дејство или пак му наложува да преземе вршење на некое дејство. Се донесува во форма на наредба пред окончување на судскиот процес, неговата одлука е да ја спречи штетата пред да се оконча предметот, којашто дополнително не може да се поправи. Оваа контрола над администрацијата во Англија се развива многу рано преку употреба на обичајното право да се испита односот на судовите кон законитоста во административна постапка. Ова судската контрола вклучува контрола на на три главни елементи, надлежноста на носителите на одлуки, да се почитуваат правилата на претходните формални гаранции пред да се донесат одлуките во одлучувањето и спроведување на принципот на природната правда. Судска

<sup>29</sup> Странечкото начело значи дека постапките се поведуваат само по барање на странките.

<sup>30</sup> Кај ова начело постапките ги поведува државниот орган по службена должност.

ревизија не се однесува на примената на дискреционото право во процесот на одлучувањето на администрацијата. Сепак, англискиот судија прави напори да се спречи самоволието во користењето на таквите прерогативи. Тој проценува дали администрацијата постапила разумно, со добра волја и совесно. Притоа, судот во никој случај не може да ја преземе улогата на орган на управа и сам, непосредно веднаш да одлучи за управната работа. Судот е главно ограничен на поништување на решението и посветеноста и преиспитување на предметот. Во англискиот систем на судска контрола на администрацијата може да се рече дека е долг со комплицирана процедура. Овој систем го става акцентот на формална контрола на законитоста, со релативно занемарување на фактичката основа на административните постапки.

**Ирска.** Ирскиот систем е близок до Британскиот. Во Ирска постојат два повисоки судови Врховен суд кој има граѓанска и административна надлежност од областа на обичајното право и Врховен апелационен суд. Судиите се избираат од редот на професионалци од областа на правото со искуство во струката повеќе од десет години. Во рамките на Врховниот суд не постои специјализиран судски оддел кој ќе решава за административни предмети. Во Ирска законодавната власт им доделила помалку надлежности на граѓанските судови за решавање на административни предмети. Како и во Англија и во Ирска има формирано административни органи кои решаваат по жалби за одлуките на локалните органи (даноци, социјални бенифиции, урбанизам, експропријација итн). Одлуките од овие органи се сметаат за административни одлуки и истите ги контролираат повисоките судови.

**Малта и Кипир.** Овие две земји со Уставот на Малта од 1963, изменет во 2003 година и Уставот на Кипар од 1960 година имаат воспоставено модел за единствен суд како и Британскиот модел за единствено судство. Како повисоки судови кои ги шитат правата на граѓаните се Високиот суд и Уставниот суд. Секој може да поднесе жалба доколку со одредена одлука му се повредени неговите уставни граѓански права.

### ***5.7. Поништување на управни акти во управен спор во Англија***

Преку управниот спор се санкционира и корегира незаконитото административно правно работење на административните органи. Преку судската контрола на администрацијата во форма на поведување на управен спор се наложува на администрацијата законито работење и се практикува владеењето на правото. Една од основните прашања при поведувањето на управен спор е прашањето за причините зошто една административна одлука може да се побива пред судот во форма на управен спор. При анализа на причините за поведување на управен спор, од една страна се согледува големината на тужбеното барање, потоа причината зошто административната одлука може да се побива од страна на тужителот, како и одредување на надлежноста на судската власт до која мера може да одлучува во содржината на управниот акт или пак да интервенира за негово укинување. Причините за поништување на еден управен акт може да бидат класифицирани во формално-правни причини и материјално-правни причини. Развојот на правната држава ја наложува потребата за воспоставување правна контрола која ќе биде во можност да обезбеди целосна правна заштита во областа на управните активности на администрацијата. Носителот на оваа контрола требаше да биде тело што ќе има надлежност, независност и авторитет што ќе обезбеди сигурност на граѓаните за законско постапување на администрацијата при донесувањето на административните одлуки. Така, се создаде судството како најсоодветен орган за правна контрола на администрацијата. Судот со својот авторитет е орган што треба да даде завршно оценување на законитоста на административните активности. Судската контрола од една страна има репресивна улога за примена на соодветни санкции за конкретен случај при прекршување на законските норми, а од друга страна, судот дејствува превентивно, бидејќи однапред влијае на законито постапување од страна на администрацијата при водењето на управните постапки. Се разбира, како и во сите други прашања од административни судски постапки, и тука е нешто законодавецот да се оцени на причини кои ќе бидат направени што е можно или дозволена за оспорување на управен

акт тужба во управен спор. Во принцип, може да се каже дека постојат ‘класични’ причини кои може да се сретнат во повеќе правни системи. Така, како причини за побивање на една административна одлука може да бидат (ненадлежност, неправилно утврдена фактичка состојба, материјално прекршување на законот, итн.) Покрај тоа, може да се заклучи дека во преглед на решенијата донесени во споредбеното право може да се забележат и одредени специфични карактеристики кои се резултат на специфичностите на одредени законски системи и гледање на нивните пратеници на прашањето на можностите за побивање на управен акт.

Во Британското право како причини поради кои може да се поништи управен акт на администрацијата се следните: пречекорување на овластувањата, и прекршување на принципите на природната правда. Овие два случаи ги претставуваат спецификите на британскиот правен систем и нивното разбирање за целите на судската контрола на администрацијата и видот на интервенцијата што судот може да ја примени со цел да се заштити законитоста.

### Пример:

Еден од случаите е оној на сторен *ultra vires* управен акт при што настаната е повреда на принципот на *delegatus non potest delegare*, во случајот во *Lavander*. Министерот за стопанисување со станбен простор (1970) тужителот, се обратил до министерот за градежништво со барањето за издавање на дозволи за екстракција на минерали во областа која се користи за земјоделски активности. Министерот за градежништво, откако се консултирал со министерот за земјоделство одбил да ја издаде бараната дозвола поради укажување на министерот за земјоделие дека е недозволено да се вадат минерали во таа област. Судот го поништи актот на министерот за градежништво, со кој одбил да издаде дозвола како акт *ultra vires* бидејќи судот сметал дека министерот за градежништво му пренел надлежности на министерот за земјоделство во вид на вето, што е некоја форма на дополнително делегирање на авторитет. Овој принцип значи дека еднаш делегирани надлежности на министерот за градежништво не може повеќе да се пренесуваат во форма на *ultra vires*. Според тоа, се ограничува на имателите на делегираните право да го користат за секоја можност.

### Резиме

Целта на поглавјето со наслов „Административно право на земјите од Европска унија“ е насочена кон тоа студентите да се запознаат со административното право на земјите членки на Европската унија, укажувајќи на спецификите за секоја земја поединечно. Водејќи се од предметот на административното право како гранка на еден правен систем, е неминовно да се нагласи дека станува збор за исклучително обемна материја и поради тоа освртот на овој дел е насочен само кон објаснување на базичните прашања поврзани со административното право. Студентите ќе се запознаваат со поимот на административното право, каде што како неминовност се јавува тесната поврзаност помеѓу административното право и јавната администрација како главен носител на оваа функција. Преку споредбена анализа на администрациите во Европските земји, студентите ќе ја осознаат поврзаноста на администрацијата со системот на административното право што зависи од поставеноста на системот на управување во односната земја. Оттука, се нагласуваат и правилата и пристапот за одговорно работење на администрацијата во Европските земји. Значајно е да се нагласат сознанијата за студентите за организацијата на административното судство и граѓанските судови кои имаат клучна улога во решавањето на административните спорови. Посебно е важно знаењето за пристапот кон судска контрола за работата на администрацијата во органите на управата во некои Европски земји. Каква е организацијата на судската контрола, називот, надлежноста во постапувањата и разликите во системот на судската контрола дали станува збор за специјализирани судови или судови од општа надлежност.

**Прашања:**

1. Анализирајте ги изворите на административното право и дајте осврт според нивното значење!
2. Споредете ги карактеристиките на јавните администрации во Европските земји и дајте ги вашите видувања за позитивните и негативните страни на јавната администрација во системите!
3. Направете продлабочена анализа на поврзаноста на административното право со правото на Европската Унија, во однос на административното управување!
4. Направете анализа на административните органи во земјите со континентален модел на судска контрола на администрацијата!
5. Направете анализа на судските органи надлежни за контрола на администрацијата според англосаксонскиот модел на судска контрола на администрацијата!

**Користена литература:**

- [1] "Strategic Management of Public Administration Reform in the Republic of Macedonia", in cooperation with SECOR-Ottawa 1999.
- [2] Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet (2002) Јавните сервиси во европските петнаесет-Трендови и нови насоки, (превод од англиски Civil services in the Europe of Fifteen - Trends and New development), Европски институт за јавна администрација, стр. 17-35.
- [3] Public Administration Review, May/June 1997, vol. 57, No.3.; S.C. Gilman, Public Service Ethics: a Global Dialogue". Public Administration Review, November/december 1996, vol. 56, No 6; Dramer, K. "Moral reasoning in the Public Service".
- [4] Академија за судии и јавни обвинители, Меѓународни документи за независно судство, Скопје, 2014.
- [5] Горан Бранкович, Судска пракса и управен спор, докторска дисертација, Бања Лука, 2012.
- [6] Европски кодекс за добро административно однесување, Одлуката на Европскиот парламент 2008/587/ЕЗ, Euratom од 18 јуни 2008 година. Сл. весник 2008 L 189 стр. 25.
- [7] Жан Валин, административно право, Арс Ламина ДОО, Скопје 2012.
- [8] *Европска конвенција за човекови права, Совет на Европа (1950)*
- [9] Јан Ерик Лане, Државно управување, Мегатрендуниверзитет, Београд, 2012.
- [10] Компилација на инструменти на Советот на Европа, Публикацијата е поддржана од Советот во рамки на проектот ПАКО импакт, Имплементација на антикорупциски планови на Југоисточна Европа, Скопје 2005.
- [11] Мајкл Фромонт, Административно право на земјите од Европа, Превод проект на Владата на РМ, Скопје, 2010.
- [12] Мишел Верпо и Латиција Жанико, Јавно право, Јавна власт и административно дејство, Скопје 2010.
- [13] Наум Гризо, Борче Давитковски, Ана Павлова Данева, Симеон Гелевски, Административно право, Правен факултет Скопје 2010.
- [14] Начелата на јавната администрација, 1999, [www.sigmoveb.org](http://www.sigmoveb.org)
- [15] Норман Флин, Управување у јавном сектору, Мега тренд Универзитет, Белград, 2012.
- [16] Норман Флин, Управување во јавниот сектор, проект на Владата на РМ за превод на книги, Скопје, 2010.
- [17] Препорака П (2000) 2 Комитетот на министри до државите членки за пристап до официјални документи.
- [18] Препорака П (2000) на Комитетот на министри до државите членки за кодексот на однесување на јавните службеници.

- [19] Препорака П (80) 2 Комитетот на министри до државите членки за вршење на дискрециони овластувања од страна на управните органи и појаснувачки меморандум.
- [20] Препорака П (84) 15 на Комитет на министри до државите членки по однос на јавната одговорност и појаснувачки меморандум.
- [21] Попович, Управен спор во теорија и пракса, Белград, 1968, стр.68-69.
- [22] De Smith Woolf and Lowell, Administrative law, Principles of judicial review, 1999.



# ЕВРОПСКО ТРУДОВО ПРАВО И ИНДУСТРИСКИТЕ ОДНОСИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА<sup>1</sup>

Андон Мајхошев<sup>2</sup>

Војо Беловски<sup>3</sup>

## I. Меѓународно и европско трудово право

### 1.1. Поимовни одредувањана меѓународното наспроти европското трудово право

Меѓународното трудово право е збир на материјално-правни и формално-правни (процедурални) норми кои се донесуваат на меѓународно ниво односно се дел од трудовото право од меѓународни извори, како во поглед на материјално-правните правила, така и во поглед на процедуралните правила кои се однесуваат на нивното усвојување и имплементирање.

Меѓународното трудово право ги опфаќа материјално-правни и процедурални правила кои се донесуваат пред сè во рамките на Меѓународна организација на трудот (МОТ), како специјализирана организација на Организацијата на Обединетите нации (ООН) од 1946 година. Освен тоа, како извори на универзалното меѓународно право се јавуваат и други акти на ООН, а тоа се Универзалната декларација за правата на човекот (1948) и Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права (1966).

Покрај универзалното, постои и регионално меѓународно трудово право, кое се развива во рамките на Европа, во рамките на Советот на Европа (*Европско некомуитарно право*) и во рамките на европската заедница, односно Европската Унија (*европско право или комуитарно право*).<sup>4</sup> Регионалното меѓународно трудово право во другите делови на меѓународната заедница е помалку развиено од европското трудово право.

Европското трудово право претставува регионално меѓународно трудово и социјално право, со оглед на тоа што настанува и се развива во рамките на Европската економска заедница, потоа во Европската заедница, и од 1992 година во рамките на Европската Унија.

Поимот комуитарно трудово право, односно трудово право на Европската Унија не ги опфаќа изворите на правото донесени во рамките на Советот на Европа, како Европската конвенција за правата на човекот од 1950 која содржи само две одредби кои се однесуваат на трудовото право: право на забрана на принудна работа и правото на слобода на (синдикално) здружување понатаму Европската социјална повелба (1961), која уште се нарекува европски работнички устав; Ревидираната Европска социјална повелба од 1996 година; Европскиот кодекс за социјална сигурност од 1964 година, донесен под непосредно влијание на Конвенцијата бр. 102 на МОТ; Европската конвенција за правниот статус на работниците мигранти од 1977 и други. Оттука прозилегува и разликата помеѓу европското трудово право или комуитарно право и некомуитарно европско трудово право.

<sup>1</sup> Текстот пред вас, претставува обид на авторите да направат спој меѓу две навидум различни проблематики, но кои имаат многу заеднички допирни точки како што се Европското трудово право и индустриските односи во Европската унија. Со оглед на тоа дека авторите подолго време истражуваат во оваа насока, делови од содржината на текстот се репродукција на веќе објавувани содржини.

<sup>2</sup> Авторот е вонреден професор на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип. email: [andon.majhoshev@ugd.edu.mk](mailto:andon.majhoshev@ugd.edu.mk).

<sup>3</sup> Авторот е редовен професор на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, email: [vojo.belovski@ugd.edu.mk](mailto:vojo.belovski@ugd.edu.mk)

<sup>4</sup> Поимот комуитарно правовоглавно се однесува на правниот поредок создаден во рамките на Европските заедници, додека пак европско право се однесува на правниот поредок по создавањето на Европската Унија. Правото на Европската унија, согласно ставот на Европскиот суд на правдтаа, претставува *suigeneris* правен поредок кој е различен од меѓународниот правен поредок и кој е интегриран во правниот поредок на државите членки.



Регионалното трудово право во другите делови од светот е помалку развиено од европското трудово право. Организацијата на Американските држави (Organisation of American States-OAS), која е основана е во 1948 година во Богота, Колумбија, во 1988 година го донесе Протоколот „во областа на економските, социјалните и културните права“, кој го инкорпорираше кон Американската Конвенцијата за правата на човекот (1969). Протоколот ги содржи: правото на работа, право на еднакви и задоволителни услови за работа, синдикални права, право на социјално осигурување, заштита на старите и лицата со инвалидитет.

Организацијата на Африканската унија (Organisation of African Unity - OAU), денес позната како Африканска унија, основана во 1963 година во Адис Абеба, Етиопија, во 1981 година ја усвои Африканската Повелба за правата на човекот и народите, која содржи неколку социјални права меѓу кои правото на работа под праведни и задоволителни услови, и правото на еднаква заработувачка за еднаков труд.

Арапската организација на трудот (Arab Labour Organisation - ALO), основана во 1965 година во Багдад, Ирак, исто така делува врз начелата на МОТ. Таа има донесено повеќе конвенции од областа на трудовото право инспирирајќи се токму од документите на Меѓународната организација на трудот.

## **1.2. Цели на европското трудово право**

Основна цел на меѓународното трудово право, согласно Уставот на МОТ и Филадельфиската декларација<sup>5</sup> е постигнување на социјална правда, социјален мир и уредување на конкуренцијата. Во Преамбулата на Уставот на МОТ се истакнува дека „*универзален и траен мир е можен ако има социјална правда*“, но исто така дека целта на меѓународното трудово право е да обезбеди „*хумани услови за работа*“ односно „*благосостојба на работниците (физичка, духовна и морална)*“. “Освен овие, основните цели на МОТ се исто така и афирмацијата на начелото на еднаквост на сите луѓе, обезбедување на еднакви шанси, борба против невработеноста, подобрување на општествениот и животниот стандард, обезбедување на работа, овозможување на професионално образование, обезбедување на плата за пристоеен живот, обезбедување на колективно преговарање, заштита на животот и здравјето на работниците, заштита на мајчинството и децата и сл.

Пандан на стандардите поставени со меѓународното трудово право, Европската унија ги утврдува своите цели во основачките договори и тоа во чл. 151 (поранешен чл. 136 ДЕЗ) и 153 (поранешен чл. 137 ДЕЗ) од Договорот за функционирање на Европската унија. Конкретно, целите предвидуваат „*поттикнување на вработувањето, подобрување на условите за живот и работа, обезбедување на соодветна социјална заштита, дијалог помеѓу социјалните партнери, развој на човечките ресурси, со цел постигнување висок степен на вработеност и борба против социјалната маргинализација*“ (Lorandic, 2003, стр. 124). Во почетниот развој, целите на Европското трудово право повеќе биле насочени кон регулирање на конкуренцијата, додека во подоцнежниот развој пак, со *Повелба за основните права во ЕУ* од Ница 2000 година, се афирмираат социјалната правда и солидарноста односно се афирмира моделот на пазарната и социјалната Европа т.н. Европски социјален модел. На овој начин, за првпат во рамките на Европската унија, фундаменталните социјални права се изедначуваат по ранг со другите фундаментални права од Повелбата од Ница, и полека покрај логиката на пазарот, во Унијата се развиваат и правата на човекот, вклучувајќи ги социјалните права.

---

<sup>5</sup> Меѓународната организација на трудот (МОТ) во 1944 година во Филадельфија усвои декларација со која се дефинирани целите на организацијата која ги содржи следните начела односно: 1) трудот не е стока; 2) слободата на изразување и здружување се важни за одржливиот развој; 3) сиромаштијата било каде во Светот претставува закана за напредокот во Светот; 4) сите луѓе, без разлика на расата, националноста, вера или пол имаат право на материјална благосостојба и на духовен напредок во услови на слобода и достоинство, и да го остварат правото на еднакви можности.

## II. Европско трудово право

### 2.1. Начела на европско трудово право

Начелата на европското трудово право се утврдени со основачките договори, и се надополнети со креативно толкување на Судот на правдата на Европската унија преку различни пресуди од Судот. Тие се состојат во: начелото на слободно движење на работниците и начелото на еднаквост (недискриминација) на мажите и жените на европското трудово право, општите начела на европското трудово право, како начелото на супсидијарност ина сразмерност, но исто така и начелото на супрематија и автономија на европското право. Освен овие, во сферата на колективното трудово право, се јавува и начелото на трипартизам.

#### а) Начело на слободно движење на работниците

Начело на слободно движење на работници односно на капитал, стока и услугипретставува еден од основните принципи на заедничкиот пазар и европските интеграциски процеси. Принципот на слободно движење на работниците е содржан во оснивачките договори и тоа: во чл. 69 од Договорот за основање на Европска заедница за јаглен и челик од 1951 година, во чл. 48-51 од Договорот за основање на Европска економска заедница од 1957 година и во чл. 96 од Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија од 1957 година. Но исто така, тој се надополнува со т.н. секундарно право на Европската унија. Така, принципот на слободно движење на вработените се надополнува со одредбите на Регулативата 1612/68 за слобода на движење на работници во Унијата и Директивата 360/68 за укинување на ограничување на движењето и престој во Заедницата за работници од државите членки со цел прифаќање на понуди заради вработување (Teuysie, 2001, стр. 91). Освен овие норми, Европскиот суд на правда исто така ја толкува низ својата пракса примената на начелото на слободно движење на работници, истакнувајќи дека правилата за слободно движење на работниците имаат директно дејство и применливост во Европската унија, освен во исклучителни ситуации кои го засегаат јавниот поредок, јавната безбедност и јавното здравје. На тој начин Судот потенцира дека одредбите од членовите 48-51 на Договорот за функционирање на Европската унија, Регулативата 1612/68 и Директивите 221/64 и 360/68 се директно применливи, и дека националните судови се должни да ги применуваат односно да им даваат предност во однос на националното право, дури и доколку се во спротивност со него (Wyatt&Dashwood, 1987, стр. 25-58).

Слободата на движење на работниците го вклучува и правото на слободно движење внатре во државата членка со цел прифаќање на понуда за вработување кое произлегува од чл. 48 на ДФЕУ и од одредбите од Директивата 368/68 за укинување на ограничување на движење и населување на работниците на државите членки и нивните семејства (Bugrows, 1987, стр. 135-136; Wyatt&Dashwood, 1987, стр. 165). Во врска со примената на ова начело, може да се забележи и судската пресуда за случаите *B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclism*, кој се однесува на составот на професионална велосипедска екипа, и случаите *Dona* и *Montero Bosman* кои се однесуваат на професионални фудбалери (Rodiereop, 1998, стр. 156-157).

Освен тоа, Договорот од Мастрихт од 1992 година, во член 8 предвидува т.н. европското граѓанство, кое, ќе го поседува секое лице кое има државјанство на една држава членка на ЕУ, при што начелото на слобода на движење се трансформира во начело на европско граѓанство. Ова начело подразбира слободно движење и престој на територијата на држава членка, вклучувајќиго и избирачкото право на граѓаните за Европски парламент и за локални избори, но без избирачко право за избори на национален парламент (Jasque, 2003, стр. 218).

#### б) Начело на еднаков третман на мажите и жените

Начелото на еднакво плаќање на мажите и жените, е предвидено со Договорот за Европската заедница во чл. 119 (сегашен чл. 157 од ДФЕУ), на кој му претходиле донесување

на две Конвенции на МОТ: Конвенцијата бр. 100 за еднакво плаќање на мажите и жените од 1951 година и Конвенцијата бр. 111 за забрана на дискриминација при вработувањето меѓу мажите и жените. Комунитарното начело за еднакво плаќање на мажите и жените има директно дејство, што подразбира дека влегува во надлежност на Судот на правдата на Европската заедница. Така, овој Суд во спорот *Defrenne v. Sabena* од 1976 г., изрично го признал хоризонталното дејство на чл. 119 оневозможувајќи ја примената на иститот не само помеѓу поединци и државата, туку и во правен однос помеѓу поединци и приватни претпријатија.

Ова начело е надолнето и со секундарното европско право, односно со донесување на повеќе директиви које однесуваат и на други подрачја од начелото на еднаквост на мажите и жените, а не само во сферата на плаќањето. Имено, донесени се следните директиви: Директива бр. 77/117 за приближување на законодавството на државите членки во поглед на примената на начелото на еднакво плаќање на мажите и жените; Директивата бр. 76/207 за еднаков пристап во вработувањето, професионалното оспособување и напредување и условите за работа; Директива бр. 79/7 за социјална сигурност, дополнета со Директивата бр. 86/378 за професионален систем на осигурување; Директива бр. 86/613 за самовработување; Директива бр. 92/85 за подобрување на заштитата на здравјето и безбедноста на жената за време на бременост, породување и доење; Директивата бр. 97/80 за товарот на докажување во случај на полна дискриминација; Директивата бр. 2000/78 за еднаквост при вработување и занимање; како и Директивата бр. 2000/43 за примена на начелото на еднакво постапување независно од нивното расно или етничко потекло.

Европските социјални партнери во својот Рамковен колективен договор за породилно отсуство, исто така, го применуваат начелото на забрана на дискриминација на жените при вработувањето на работата (Nilssen, 2000, стр. 193).

#### **в) Начело на супсидијарност**

Начелото на супсидијарност е основен принцип кој го регулира вршењето на надлежностите односно основно начело на кое се заснова Европската унија, каков основно начело на европското трудово право и тоа во двете фази, на негово донесување и на негово имплементирање (Lubarda, 2004, стр. 148). Тоа значи, дека во фазата на донесување на европското трудово право, надлежните институции имаат законодавна надлежност да донесуваат акти, доколку тоа е изрично предвидено со основачките договори, во спротивно, според начелото на доделување на овластување (принцип на атрибуција), се претпоставува дека надлежностите се во корист на државите членки (Blanpain & Engels, 1995, стр. 459). Од тие причини, надлежноста во социјалниот домен е оставена на државите членки. Ова го потврди и Судот на правдата на Европската унија во 1993 година, по повод на односот помеѓу комунитарното право и Конвенцијата на МОТ бр. 170, при што потврди дека во „актуелната фаза на развојот на европското право, социјалната политика е сè уште во надлежност на државите членки“ (Blanpain & Engels, 1998, стр. 35-37).

Во таа насока, начелото на супсидијарност означува дека Унијата може да преземе законодавна активност кога целта којашто е предвидена со Договорот, може подобро да се оствари наниво на Европска унија наместо на ниво на земји членки, односно кога целите на предложеното делување не би можеле во доволна мера да се постигнат со делување на ниво на држава членка во рамките на нивниот уставен систем. Според тоа, начелото на супсидијарност, согласно договорите, предвидува различен пристап во донесување и примена на европското право, којшто од една страна ѝ препушта на Европската унија повеќе надлежности во одлучувањето и остварувањето на целите, но од друга страна им остава на земјите членки простор за остварување на истите преку хармонизација на националните законодавства (Lubarda, 2004, стр. 152).

#### **г) Начело на пропорционалност**

Начелото на пропорционалност пред сè настанува како резултат на судска пракса од Европскиот суд на правдата, но исто така со Договорот од Мастрихт и Лисабонскиот

договор добива и формална содржина утврдена во чл. 5 (4) од Договорот за ЕУ. За разлика од начелото на супсидијарност кое се однесува на проверка на оправданоста на дејствувањето на Европската унија, принципот на пропорционалност го контролира начинот на остварување на надлежноста од страна на Унијата, односно „Според принципот на пропорционалност, содржината и формата на активностите на Унијата, не може да ги надмине рамките на тоа што е непоходно за постигнување на целите на договорите (Ѓоргиевски, 2012, стр. 128). Начелото на пропорционалност на одреден начин доаѓа до израз во примена на акцијата на државата членка бидејќи државите членки ѝ покрај слободата во изборот на својата социјална политика, тие се должни при правно регулирање на односите на работа да водат сметка и за економските слободи, кои се предвидени со европското право.

Начелото на пропорционалност, доаѓа до израз и во поглед на допуштени исклучоци (дерогации) во однос на примената на правилата од европското право. Имено, со цел дерогациите да бидат допуштени, потребно е да се сведат на тоа што е најтесно врзано со легитимните цели кои ги допуштаат дерогациите. Судот на правда на ЕУ надлежен е за оценка на согласноста на нормативната акција на органите на Унијата со начелото на пропорционалност. Во таа смисла, Судот во случајот *Обединето кралство против Советот* од 1996 година (*United Kingdom v. Council, Case-84/94[1996]ECRI-5755*), а во врска со согласноста на Директивата бр. 93/104 за уредување на работното време со начелото на пропорционалност, а по повод допуштеноста на дерогација од страна на социјалните партнери, утврдил дека начелото на пропорционалност допушта дерогација со склучување на колективен договор за работното време (Rodiere, 1998, стр. 45).

#### д) Начело на супрематија

Начелото на супрематија (надреденост или примат) го одредува односот на европското и националното право, со цел да се обезбедиефикасна и еднообразна примена на европското право. Ова начело е резултат од праксата од Судот на правдата на Европската унијаво случајот *CostavsENEL*[1964] ECR 585 (6/64), каде што Судот потврдува дека основачките договори имаат предимство врз националното право, што во главно се должи на намерата на државите членки да се обврзат кон договорите и да создадат еден нов поредок. Идентичен став има и во одлуката на Судот на правдата во случајот *Molkerei Zentrale Westfalen-Lippe v Hauptzollamt Paderborn* (1968), според кој европското право е „целосно независно од законските акти на државите членки“ (Vukadinovic, 1998, 109). Оттука, европското право се сфаќа како правен поредок *suigeneris*, различен од општиот правен поредок на меѓународното јавно право, односно според формулацијата на германскиот Сојузен уставен суд: „не е ниту дел од националниот правен систем, ниту на меѓународното право, туку создава независен систем на право кој произлегува од автономен правен извор“ (Vukadinovic, 2001, стр. 109, 115). Во случајот *CostavsENEL*, Судот на правдата на Европската унија истакнал дека „правото коешто произлегува од Договорот, како независен извор на правото, заради неговата специјална или оригинална природа, не може да биде надминато со домашните правни одредби, независно од нивната рамка“... (Ѓоргиевски, 2012, стр. 145). Оттука, произлегува и обврската на судовите да не ги применуваат внатрешните национални прописи кои се во спротивност со одредбите на комунитарно право. Последново е дефинирано во случајот *Simenthal*(1978), каде Европскиот суд на правда истакнува дека „надлежниот национален суд е должен, во границите на своите надлежности, да ги применува одредбите на комунитарното право и да им додели целосно дејство, дури и доколку е потребно да одбие по сопствена иницијатива примена на конфликтен пропис од националното законодавство“ (Vukadinovic, 2001, стр. 114-115).

#### ѓ) Начело на трипартизам

Начелото на трипартизам во европското трудово право се јавува како *организационо* и *функционално начело*, во постапката на донесување на секундарното законодавство, во поглед на вработувањето, социјалната политика и други сфери на заеднички политики кои се додадени на социјалната политика. Тоа исто така, се јавува како организационо и

функционално начело на работа на одредени советодавни тела, но и на пониски облици на претставување, кога социјалните партнери се консултираат во случај кога не се застапени во одредени советодавни органи на Унијата (пр. Комитетот за вработување и Комитетот за социјално осигурување). Оттука, најпрво се вклучуваат трипартитните институции во сферата на социјалната политика, а потоа се консултираат социјалните партнери од страна на институциите во областа на вработувањето и социјалното осигурување.

Начелото на трипартизам се применува исто така во постапката на донесување на директиви од областа на социјалната политика, кога Советот на министри во неговата конфигурација од областа на вработување, социјална политика, здравство и потрошувачки права труд донесува акти во поглед на информирање и консултирање на работниците, во однос на претставување и колективна одбрана на интересите на вработените и работодавачите слично (види повеќе во Наслов Ход ДФЕУ „Социјална политика“ - од чл. 151 до 161). Овен тоа, начелото на трипартизам се применува и во поглед на партиципација во управувањето на Европскиот социјален фонд, со кој управува Комисија, на која и помага трипартитен Комитет, составен од претставници на владите, синдикатите и здруженијата на работодавачи (чл. 163 ДФЕУ). На крај, ова начело се применува во однос на политиките за стручно образование кои ги поддржуваат и ги дополнуваат дејствата на земјите – членки (чл. 166 ДФЕУ).

### **III. Извори на Европското трудово право**

Изворите на европското трудово право може да се поделат на примарни,<sup>6</sup> секундарни (дериватни),<sup>7</sup> како и други пишани и напишани извори при што во извори на европското трудово право влегуваат и пресудите од Европскиот суд на правдата (судските прецеденти), но и колективните договори за работа во рамките на Европската унија.

#### ***3.1. Примарни извори на Европското трудово право***

Основачките договори се најважни извори на европското трудово право. Тие претставуваат нормисо највисока правна сила, кои имаат правно обврзувачки карактер. Основачките договори содржат одредби на релативно мал број на конкретни надлежности на европските институции во однос на водење на заедничка социјална и трудова политика (Blainpain&Engels, 1998, стр. 92), а развојот на европското трудово право е поврзан со ширењето на надлежностите во доменот на социјалната политика што настапува со измената и дополнувањето на договорите во текот на годините.

##### ***3.1.1. Договор за основање на Европска заедница за јаглен и челик***

Европската заедница за јаглен и челик е основана во 1951 година со важност од педесет години, така што оваа заедница престана да постои во 2002 година, односно сеапсорбираше во општите одредби на Договорот за основање на Европската унија. Значајно за европското трудово право е дека договорот содржи одредби од социјален карактер, во контекст на реорганизација на економскиот сектор, како што се на пример одредбите за отварање на нови работни места и подобрување на работните услови (чл. 2 и 3 од Договорот), вработување и субвенции при вработувањето, професионалното образование, слободното движење на работниците во економскиот сектор во рамките на Заедницата со цел заштита и подобрување на условите за работа и животот на рударите и металските работници.

##### ***3.1.2. Договор за основање на Европска заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ)***

Овој Договор е важен по тоа што содржи одредби од работноправен карактер, како што се подобрување на животниот стандард (чл. 1 од Договорот) и афирмирање на

---

<sup>6</sup> Воглавно примарните извори ги вклучуваат основачките договори и договорите за нивна измена, одлуките кои ги донесува Советот т.н. *suī generis* односно конститутивни акти кои не подлежат на контрола од страна на Судот на правдата на Европската унија (Jasque, 2003, стр. 476).

<sup>7</sup> Секундарни (дериватни) акти на европското право ги вклучуваат регулативите, директивите и одлуките како правно обврзувачки акти, како и препораките и мислењата кои немаат право обврзувачка сила (Jasque, 2003, стр. 503-508).

начелото на слободно движење на работниците специјалисти внатре во Заедницата (чл. 2 Г). Овие одредби имаат за цел воспоставување на единствени стандарди за заштита на здравјето и безбедноста на работниците и граѓаните воопшто од опсност на радијација (чл. 2 Б од Договорот), како и воспоставување на ефикасен надзорен механизам заради имплементирање на комунитарните стандарди.

### ***3.1.3. Договор за основање на Европската економска заедница (ЕЕЗ)***

Договорот за основање на ЕЕЗ содржи повеќе одредби кои се важни за европското трудово право. Договорот на почетокот ги прокламира основните цели, меѓу кои фигурираат: високата стапка на вработеност и социјална заштита, еднаквоста меѓу мажите и жените (чл. 2), како и начелата, слободно движење на лица односно работници (чл. 3), политика во социјалната сфера која го опфаќа и Европскиот социјален фонд (чл. 3 ст 1) и начелото на еднакво плаќање на мажите и жените за работа со еднаква вредност (чл. 119, нов чл. 141).

### ***3.1.4. Единствен Европски акт***

Овој акт е донесен во 1986 година и стапува во сила во 1987 година. Неговата примарна цел е да ја зајакне улогата на Европскиот парламент во однос на процесот на донесување на одлуки во секундарното законодавство. Со овој акт се предвидува заштита на работниците на работните места и зајакнување на економската и социјалната кохезија помеѓу државите. За зајакнување на економската и социјалната кохезија на Заедницата, Единствениот европски акт предвиде нови одредби наменети за зајакнување на улогата на структурните фондови односно на Европскиот социјален фонд, Фондот за регионален развој и Фонд за земјоделски развој и гаранции, во соработка со Европската инвестициска банка (чл. 130А-130Е).

### ***3.1.5. Договор за Европската Унија***

Договорот за Европската Унија е донесен во 1992 година, а стапи во сила во 1993 година. Тој е од посебно значење бидејќи го воведува концептот на граѓанство на Европската унија со тоа создава правен основ за вработување на државјани од трети земји.

### ***3.1.6. Договор од Амстердам***

Договорот од Амстердам е донесен во 1997 година, и стапи во сила во 1999 година. Тој воведува одредени измени во Договорот за Европската унија и договорите за заедниците, со цел за поефикасно функционирање на Унијата. Од особено значење за европското трудово право е воведување на нов наслов посветен на вработувањето, што укажува на тоа дека целта на овој Договор е постигнување на „висока стапка на вработеност и социјална заштита“ (Вукадинович, (година), стр. 118). За постигнување на оваа цел, Советот, во консултација со Европскиот парламент, го основа Комитетот за вработување. Следно значајно дополнување е доградувањето на Социјалната Повелба во поглавјето посветено на социјалната политика, образованието, стручното оспособување и младина (Наслов XII, поранешен наслов VIII на Договорот за ЕЗ). Освен тоа, значајни се и одредбите кои се однесуваат на заштита на животната средина, начелото на супсидијарност, а посебно одредбите за основните права и недискриминацијата.

### ***3.1.7. Договор од Ница***

Договорот од Ница од 2001 година е донесен заради потребата од прилагодување на институциите на Европската унија во пресрет на големото проширување од 2004 година, но и заради продолжувањена преговорите за пристапување на нови држави членки. Во поглед на европското трудово право, Договорот содржи одредени измени во однос на мерките и средствата за остварување на социјалната политика (образование, стручно усовршување и младина) односно начинот на донесување на актите на секундарното европско законодавство и европските колективни договори за работа, овластувањата на Економско социјалниот комитет и слично. Во поглед на составот на Економско социјалниот комитет предвидено е зголемување на бројот на членовите но не повеќе од 350, по приемот на 10 нови членки, како и постапката на изборот и мандатот (чл. 166 и 167 ст 1 од Договорот). Со овој Договор е востановен е нов советодавен Комитет за социјално осигурување врз принципот на

трипартизам. Задачи на Комитетот, освен следење на **состојбите со социјалната политика и развој на политиката за социјална заштита, се и размена на податоци**, искуства и добра пракаса и др.

### **3.18. Договорот од Лисабон**

Договорот од Лисабон беше потпишан од страна на земјите-членки на ЕУ на 13. Декември 2007 година, а стапи во сила на 1 Декември 2009 година. Договорот им додели поактивна улогата на социјалните партнери во градењето на социјалната политика преку социјалниот дијалог, нагласувајќи ја нивната автономија во тој процес (Вотсон, стр. 63).

Договорот содржи повеќе Поглавја кои се однесуваат на работните односи, а особено е значајно Поглавјето 5 и насловот IX «Вработување» и насловот X «Социјална политика».

Во насловот IX «Вработување», во чл. 145 од Договорот (поранешен чл. 125 од ДЕЗ), земјите-членки и Унијата, се должни да работат на развивање координирана стратегија за вработување, а особено за унапредување на вешта, обучена и приспособлива работна сила и работни пазари кои можат да одговорат на економските промени за остварување на целите утврдени во членот 3 од Договорот за Европската унија. Исто така, во насловот X «Социјална политика», Унијата ја признава и ја промовира улогата на социјалните партнери на нејзино ниво, земајќи ја предвид разновидноста на националните системи. Таа го олеснува дијалогот помеѓу социјалните партнери, почитувајќи ја нивната автономија. Трипартитниот социјален самит за развој и вработување придонесува за социјалниот дијалог (чл. 152 од Договорот). Унијата ги поддржува и ги надополнува активностите на земјите-членки во следниве полиња:(а) подобрување особено на работната средина за заштита на

здравјето и безбедноста на работниците; (б) работни услови; (в) социјална безбедност и социјална заштита на работниците; (г) заштита на работниците при завршување на нивниот работен однос; (д) информирање и советување на работниците; (ѓ) застапување и колективна одбрана на интересите на работниците и работодавачите, вклучувајќи соодлучување, согласно со став 5; (е) услови за вработување на државјани на трети земји кои легално престојуваат на територија на Унијата; (ж) интегрирање на лица исклучени од пазарот на труд, без тоа да биде во спротивност со член 166; (з) рамноправност помеѓу мажите и жените во однос на можностите на пазарот на труд и третманот на работно место; (с) борба против социјалното исклучување; (и) модернизирање на системи за социјална заштита, без тоа да биде во спротивност со точката (в) (чл. 153 од Договорот од Лисабон, поранешен чл 137 од ДЕЗ).

#### **3.1.9. Протоколи и спогодби за социјалната политика**

Протоколите како извор на европското трудово право, се дополненија кон договорите кои, исто така, подлежат на задолжителна ратификација, а се склучуваат заедно со основачките договори. Од особено значење се протоколите кои се приложени кон Договорот за Европска унија и Договорот за основање на Европската заедница, Европската заедница за јаглен и челик и Европската заедница за атомска енергија, односно Протокол бр. 14 за социјална политика придоден кон Мастришкиот договор, Протоколот бр. 17 за чл. 119 на Договорот за основање на Европската заедница, кој се однесува на социјалното и професионално осигурување, Протокол бр. 28 за економска и социјална кохезија од 1992 година, Протокол бр. 7 за институциите во перспектива на проширување на ЕУ, Протоколот бр. 8 за седиште на европските институции и на други тела и одделенија на Европската заедница и Европол од 1997 година.<sup>8</sup>

Освен протоколите во изворите на европското право влегуваат и спогодбите кои се склучуваат помеѓу земјите членки на Европската унија, но и помеѓу нив и трети земји. Како на пример, Шенгенската спогодба од 1985 и 1990 година, со која се основа сопствени органи (Совет на Шенгенскиот договор), за одлучување во рамките на надлежностите

<sup>8</sup> Во рамките на тоа е утврдено седиштето на Економско социјалниот комитет во во Брисел.

утврдени со договорот. Тука влегува и Спогодбата за социјална политика од 1992 година, приложена кон Договорот од Европската унија, која со склучување на Амстердамскиот договор стана интегрален дел од Договорот за ЕУ. Спогодбата за социјална политика послужи како правна сонова за донесување на **Директивата бр. 94/45 за Европскиот совет на вработени (Nilssen, 2000, стр. 115).**

### **3.1.10. Повелби за социјални права**

*Повелбата на Заедницата за основните права на работниците* е донесена во 1989 година од страна на Европскиот парламент. Повелбата има Преамбула и нормативен текст. Во Преамбулата се прокламирани целите како што се: подобрување на условите за работа и живот, зајакнување на економска и социјална кохезија, развој на социјалниот дијалог и колективното договарање особено на секторско ниво и др. Повелбата имаше големо влијание врз Договорот од Маастрихт, односно врз Спогодбата за социјална политика (Blainpain&Engels, стр. 434).

Повелбата содржи дванаесет основни социјални права на работниците: слобода на движење, слободен избор на работа и професија, право на бесплатно користење на услугите од агенциите за вработување, право на правична плата, право на одмор и отсуство, право на професионално оспособување, заштита на децата и младите, заштита на инвалидите и старите лица, еднаков третман на мажите и жените, право на соодветна социјална заштита.

Во поглед на колективните права на вработените, Повелбата ги содржи следните права: слобода на организирање и здружување, право на колективно преговарање, право на штрајк, право на информирање, консултирање и партиципација на работниците во одлучувањето на ниво на претпријатие и установа. Имплементацијата на Повелбата е оставена на државите членки, согласно националната пракса со закон или колективен договор.

*Повелбата за основните права во Европската унија* е донесена во Ница во 2000 година од страна на претставниците на Европскиот парламент, Советот и Комисијата (Jaque, 2003, стр. 16-17).

Повелбата содржи повеќе поглавја. Во Поговјето I „Достоинство“ се предвидува забрана на принудната работа (чл. 5 ст 2), додека во Поговјето II „Слобода“ се прокламира правото на работа и слобода на избор на професија (занимање) (чл. 15). Во Поговјето III „Еднаквост“ се прокламира начелото на недискриминација во работните односи во поглед на вработувањето и плаќањето на мажите и жените (чл. 21, 23). Во Поговјето IV „Солидарност“, Повелбата ги наведува следните основни социјални права:

- а) индивидуални права на работниците: право на бесплатен пристап до службите за вработување (чл. 29); заштита во случај на незаконско отпуштање (чл. 30); право на фер и праведни услови за работа (чл. 31); забрана на детскиот труд и заштита на младите на работа; заштита и урамнотежување на семејниот и професионалниот живот (чл. 33);
- б) колективни права на работниците: право информирање и консултирање во трговското друштво (претпријатието) (чл. 27); право на колективно преговарање и колективна акција (штрајк) (чл. 28);
- в) право на социјална помош и социјално осигурување (чл. 34) и право на здравствена заштита (чл. 35).

## **IV. Секундарно законодавство**

Најважни извори на секундарното законодавство од областа на трудовото право се: регулативите, директивите, одлуките, мислењата, препораките, резолуциите, декларациите, акциските планови, и белите и зелени книги.

Регулативите како извор на секундарното законодавство имаат општа важност и директна применливост односно тие претставуваат целосно обврзувачки акт, со директна применливост во секоја држава-членка (чл. 189 ДФЕУ). Директна применливост означува дека регулативата се применува директно во националните поредоци на земјите



членки, без да има потреба од нејзино усогласување со националното законодавство. Во областа на трудово право, усогласувањето на правото повеќе се врши преку директиви отколку со регулативи. Но, тука ќе ги намоменеме регулативите кои се однесуваат на реализација на договорното начело и тоа Регулотива 1612/68 за слободата на движење на работниците односно лицата, Регулотивата 1251/70 која предвидува задржување на правото на престој во државата каде што работи работникот, Регулотивата 4064/89 која се однесува на колективно претставување на работниците во текот на реорганизацијата, како и Регулотивата 1408/71 со која се одредува правилото на координација.

Исто така, регулативите имаат значење и во поглед на основање на трипартитни советодавни тела, органи и институции заради давање на помош на Комисијата или унапредување на одредени сегменти на социјалната политика. Така, Регулотивата бр. 337/75 (дополнето со бр. 1946/93), основан е Европскиот центар за развој на професионалното образование, со Регулотивата бр. 1365/75 основана е Европска фондација за унапредување на условите за работа и животот, со Регулотивата бр. 2062/94 основана е Европската агенција за безбедност и здравје при работа (Blainpain&Engels, 1998, стр. 50-52).

Што се однесува до директивите, тие претставуваат главни инструменти за хармонизација на различните правни системи на државите членки на Европската унија во областа на трудовото право. Тие исто така имаат обврзувачки карактер, но за разлика од регулативите тие не поседуваат директно дејство. Како пример може да ги споменеме оние што ги наведовме погоре односно Директива бр. 77/117 за приближување на законодавството на државите членки во поглед на примената на начелото на еднакво плаќање на мажите и жените, Директивата бр. 76/207 за еднаков пристап во вработувањето, професионалното оспособување и напредување и условите за работа, Директива бр. 79/7 за социјална сигурност, дополнета со Директивата бр. 86/378 за професионален систем на осигурување, Директива бр. 86/613 за самовработување, Директивата бр. 93/104 за уредување на работното време и други.

Освен овие, како меки инструменти на европското право, заради необврзувачкото дејство, се јавуваат и препораките кои државите членки се повикуваат на одредена акција во сферата на трудовото право и правото на социјалната сигурност. Значењето на препораките е во тоа што националните судови имаат обврска да ги земат предвид при толкувањето на одредбите на националното законодавство (Pennings, 2001). Како особено важни препораки се: Препораката бр. 199/75, која се однесува на 40 часовното работно време, Препораката бр. 92/131/СЕЕ од 1991 година за заштита на достоинството на жената и мажот на работното место, Препораката бр. 92/443/СЕЕ за партиципација на вработените во капиталот и добивката на претпријатието, Препораката бр. 82/857/СЕЕ која се однесува на европската политика во поглед на староста како услов за стекнување на старосна пензија, Препораката бр. 93/404/СЕЕ која се однесува на пристап на работникот до континуирано професионално образование без никаква дискриминација, Препораката бр. 82/85/СЕЕ која го содржи принципот на комунитарна политика во поглед на старосната граница за стекнување на право на пензија. Препораки може да донесуваат Советот (на пр. Препорака за насоките на економската политика на државите членки и Заедницата од 1997 година), Европскиот парламент (на пр. Резолуциите од 1989 и 1994 година во кои се содржани препораки за хармонизација на приватното право) и социјалните партнери (пр. во поглед на работното време во земјоделството). Освен препораките во областа на европското трудово право, важна е да се напомене декларацијата насловена *Акцијата за вработување во Европа: Пакт за доверба* (Pact of Confidence) од 1996 година, како и Акциските планови меѓу кои позначајни се: Акцискиот план за заштита на здравјето и безбедноста при работа од 1978 и 1984 година, како и Акцискиот план за имплементација на Повелбата на заедницата за основните права на работниците од 1989 година.

## V. Европско некомунитарно трудово право

**5.1. Поимовно одредување** Под европско некомунитарно трудово право се подразбира трудовото право кое е создадено во рамките на Советот на Европа. Изворите на некомунитарното трудово право се содржани во Европската конвенција за заштита на правата на човекот, Европската социјална повелба (1961) односно Ревидираната европска социјална повелба (1996), Европскиот кодекс за социјално осигурување (1977), Европската конвенција за правниот статус на работниците мигранти (1977).

Како општа карактеристика на некомунитарното трудово право влегува непосредното или посредно давање на судска заштита на социјалните права содржани во изворите на некомунитарното трудово право. Европската судска заштита на социјалните права предвидена е само во поглед на социјалните права содржани во Европската конвенција за правата на човекот тоа во чл. 4 кој се однесува на забрана на принудната работа и чл. 11 кој се однесува на слобода на (синдикално) здружување. Во поглед на судска заштита на социјалните права содржани во Ревидираната Европска социјална повелба, треба да се истакне дека таа е обезбедена пред националните (работни) судови, во однос на социјалните права што државата членка ги одбрала при ратификација на Европската социјална повелба.

### 5.2. Извори на некомунитарното европско трудово право

Основни извори на европското некомунитарно право се следните акти на Советот на Европа: Европската конвенција за заштита на правата на човекот, донесена во 1950 и Европската социјална повелба (1961).

Европската конвенција за заштита на правата на човекот содржи само две одредби за основните социјални права и тоа чл. 4 за забрана на принудната работа и чл. 11 ст. 1 за слобода на здружување, вклучувајќи ја и слободата на синдикално здружување и организирање. Конвенцијата предвидува и можност на ограничување на ова право – *ratione materiae* бидејќи за остварување на ова право нема да се поставуваат никакви ограничувања освен оние кои се пропишани со закон а се однесуваат на националната безбедност или јавната безбедност, заради спречување на нереди или криминал, заштита на здравјето или моралот, или заради заштита на правата и слободите на другите (чл. 11 ст. 2).

Од особено значење и за останатите социјални права е начелото на недискриминација во поглед на уживање на правата гарантирани со Европската конвенција, што подразбира дека ниту еден закон, вклучувајќи го и трудовото и социјалното законодавство не смее да биде дискриминаторски.

Европската социјална повелба од 1961 година содржи широка лепеза на начела и социјални права. Таа содржи 19 членови, додека ревидираната Европска социјална повелба содржи 31 членови за социјалното право. Европската социјална повелба остава одредена слобода на државите членки на Советот на Европа, кои со чинот на ратификација можат да изберат начела и социјални права коишто правно ќе се обврзуваат. Социјалната повелба издвојува седум најважни начела, и ги обврзува државите членки кои ја ратификуваат да изберат најмалку пет од нив кои ќе се обврзат. Во овие седум начела, односно основни социјални права спаѓаат: право на работа (чл. 1), право на организирање (чл. 5), право на колективно преговарање (чл. 6), право на социјална сигурност (чл. 12), право на социјална и медицинска помош (чл. 13), право на работниците мигранти и нивните семејства на заштита и помош (чл. 19). Исто така, државата членка на Советот на Европа е должна да прифати 10 од 19 членови или 45 ставови од 19-те членови на Европската социјална повелба.

Во поглед на Ревидираната Европска социјална повелба, државите членки кои пројавуваат интерес да ја ратификуваат се должни се да изберат 16 од 31 социјално право, со тоа што меѓу тие 16 неопходно е да бидат прифатени најмалку шест од девет начела кои се прогласени како основни. Во редот на овие девет основни (главни) начела, покрај шесте кои се преземени од Европската социјална повелба, се додадени уште три основни социјални права како: право на децата и на младината на заштита (чл. 7), право на

семејството на социјална, правна и економска заштита (чл. 16) и право на еднакви можности и постапување во сферата на вработувањето и занимањето без дискриминација по основ на полова припадност (чл. 20). Притоа, Европската социјална повелба му забранува на работодавачот да даде отказ на вработена за време на породилно отсуство (чл. 8 ст. 2), освен ако за време на породилното отсуство не ѝ истекол рокот на важење на договорот за вработување или ако отказот се изрече како дисциплинска мерка за потешка повреда на работните обврски.

Ревидираната социјална повелба е значајна по тоа што вовеле нови социјални права во однос на Европската социјална повелба. Имено, Ревидираната европска социјална повелба содржи нови социјални права: право на заштита во случај на престанок на работниот однос; право на заштита на побарувањата на вработените во случај на insolventност на работодавачот; право на достоинство на работното место; право на информирање и консултирање во случај на колективно отпуштање на работници; право на работничките претставници на олеснување на работата и на посебна заштита по основ на обавување (синдикални) активности; како и право на стан и заштита од сиромаштво и исклученост од општеството.

Односот на Европската социјална повелба и ревидираната Европска социјална повелба, во случај на судир помеѓу овие два меѓународни акти, се решава според правилата на Виенската конвенција за договорно право од 1969 година (чл. 30), која содржи правило за примена на подоцна донесениот договор за иста материја. Ова подразбира дека Европската социјална повелба останува на сила, со тоа што е во конкуренција со Ревидираната европска социјална повелба.

Во поглед на односот помеѓу Европската социјална повелба и ревидираната Европска социјална повелба треба да се разликуваат две правни ситуации и тоа во првата, кога истите договорни страни се потписници на двете повелби - тогаш се јавува судир во поглед на нивната содржина, а тој судир се решава со примена на одредбите на подоцна донесениот договор, односно ревидираната Европска социјална повелба; и втората, доколку договорните страните се идентични-се применува правилото, страната потписничка која ја ратификува ревидираната Европска социјална повелба да преземе обврска и во поглед на соодветните одредби од Европската социјална повелба.

## **VI. Заштита на правата во Европското некомунитарно право**

### **6.1. Заштита на правата утврдени со Европската конвенција за правата на човекот-Европски суд за човекови права**

Европската конвенција за заштита на правата на човекот ја забранува принудната работа (чл. 4 од Конвенцијата), но не го дефинира поимот „принудна работа“. Поимот принудна работа е дефиниран во Конвенцијата на МОТ бр. 29 за забрана на принудната работа при што *„изразот принудна работа или задолжителна работа означува секоја работа или услуга кое се бара од едно лице под притисок на било која казна и за кое тоа лице не се понудило доброволно“* (чл. 2 ст 1). Под принудна работа не се смета работа на лица кои се лишени од слобода на основа на правосилна судска пресуда, а осудата се состои во извршување на добротворна работа во одреден број на часови. Исто така, не се смета за принудна работана служење на воениот рок, или служба која се применува на местото на отслужување на воените обврски во државите, во случај кога се признава приговорот на совеста. Задолжителна работа може да се вовеле и во случај на *„криза или несреќа која е опасност за опстанок на заедницата, .....како граѓанска должност“*.

Во европското некомунитарно право, слободата на здружување како основно право е признато е со Европската конвенција за човековите права од 1950 година (чл. 11) и Европската социјална повелба од 1961 година (чл. 5), односно ревидираната верзија од 1996 година (чл. 5), при што овде единствено се разликуваат механизмите на заштита на оваа право. Имено, надлежноста на Европскиот суд за човекови права се однесува само на

Европската конвенција за човекови права на човекот, додека механизмите на заштита на правата содржани во Европската социјална повелба подразбира посебна постапка во која учествуваат Комитет на експерти, Поткомитет на владиниот социјален комитет на Советот на Европа и дополнително воведениот систем на колективни жалби, кои ги разгледува Комитет на независни експерти, согласно Дополнителниот протокол на Европската социјална повелба од 1995 година.

Европската конвенција за правата на човекот предвидува дека „секој има право на слобода на мирно собирање и слобода на здружување со другите, вклучувајќи и право да основаат синдикати и да се зачленуваат во нив заради заштита на своите интереси“ (чл. 11 ст 1). Конвенцијата предвидува можност за ограничување на ова право доколку е пропишано со закон и е во интерес на остварување на националната безбедност, заради спречување на нереди и криминал, заштита на здравјето и моралот, или заради заштита на правото и слободите на другите (чл. 11 став 2) и со овој член не спречува законското ограничување на остварување на ова право на припадниците на оружените сили, полиција и државната управа (чл. 11 став 2).

Европскиот суд за човековите права има донесено неколку пресуди кои се однесуваат на остварувањето на слободата на здружување (чл. 11): предметот Национален синдикат на белгиската полиција (1975), предмет Schmidt & Dahlstrom (1976) и предметот Young, James & Webster (1981). Наведените примери на судска пракса потврдуваат дека слободата на (синдикално) здружување и демократска власт (демократски избрана власт) се тесно поврзани. Оттука, слободата на синдикално здружување истовремено е основно социјално право, но и еден вид на граѓанска слобода на здружување.

## **VII. Механизми на контрола и заштита на социјалните права: заштита на правата утврдени во Европската социјална повелба**

Постапката на контрола на примената на Европската социјална повелба, односно ревидираната Европска социјална повелба се заснова на испитување на извештаи и по основ на колективна жалба. Не е предвидена меѓународна судска заштита за оваа категорија на човекови права (социјални права), така што идејата за основање на Европски социјален суд (или Европски суд за социјални права), како пандан на Европскиот суд за човекови права, засега се тешко остварливи.

Системот на контрола над примената на стандардите (нормите) содржани во Европската социјална повелба, кој е инспириран од системот на редовна контрола на примената на меѓународните стандарди на трудот во рамките на МОТ, долго време се состоеше единствено од постапка на испитување на извештаи кои ги доставуваат државите членки. Имено, државите членки на Советот на Европа се должни да доставуваат извештаи до Советот на Европа, кои исто така ги доставуваат до репрезентативните национални организации на синдикатот и работодавачите. Репрезентативните социјални партнери можат да бараат нивните коментари во однос на владиниот извештај, односно да се приложи кон владиниот извештај.

### **7.1. Постапка за испитување на националните извештаи**

Постапката на испитување на извештаите се одвива со учество на Комитетот на независни експерти, Комитетот на владините претставници (експерти), Парламентарното собрание на Советот на Европа, како и учество на Комитетот на министри. Основна слабост на оваа постапка се состои во тоа што за примената на Европската социјална повелба отсутствуют репрезентативните социјални партнери (организации на работниците-синдикатите и работодавачите на национално и на европско ниво). Овој недостаток настојува да се ублажи со воведување на системот на колективни жалби преку донесување на Дополнителниот протокол од 1995 година со кој се дава соодветно место на репрезентативните социјални партнери во постапката на заштита на правата содржани во Повелбата (Lubarda, B, 2004, стр. 71).

### **7.2. Комитет на независни експерти (Европски комитет за социјални права)**

Комитетот на независни експерти во почетокот имаше седум членови, а денес тој брои 15 членови кои ги именува Комитетот на министри на Советот на Европа, од листата на кандидати која се составува на предлог на државите членки (договорните страни). Мандатот трае шест години, со можност за продолжување на уште еден мандат. Членовите на Комитетот се независни од државите членки од која доаѓаат. Комитетот на независни експерти испитува дали државите членки кои ја ратификувале Повелбата ги исполнуваат своите преземени обврски, според флексибилните клаузули, кои даваат извесна слобода во изборот на одредби кои можат да бидат прифатени. Со други зборови, Комитетот утврдува дали националното законодавство и праксата на државите членки се во согласност со ревидираната Европска социјална повелба. Комитетот ги прегледува, односно испитува националните извештаи и доставените коментари на националните извештаи кои може да ги дадат репрезентативните синдикати и организации на работодавачи. Во работата на Комитетот учествува и претставник на МОТ, без право на глас.

Комитетот на независни експерти има обврска да го достави својот извештај до Комитетот на владините експерти и Парламентарното собрание на Советот на Европа. Најголем проблем во функционирањето на овој контролен механизам е во тоа што Комитетот на владините претставници често не ги прифаќаат заклучоците на Комитетот на независните експерти (Lubarda, 2004, стр. 73).

### **7.3. Комитет на владините претставници**

Комитетот на владините претставници се состои исклучиво од претставници на владите на државите членки. Меѓународните репрезентативни организации на работодавачите и синдикатите немаат свои претставници, но се повикуваат да учествуваат во работата на Комитетот на владините претставници со консултативни овластувања. Од репрезентативните синдикати од Европа кои имаат делегирано свои претставници (набљудувачи) во Комитетот се: Конфедерација на работодавачи од индустријата на ЕУ и Европската конфедерација на синдикати (ETUC).

Комитетот на владините претставници е овластен да го доставува својот извештај до Комитетот на министри, за да Комитетот на министри може да донесе своја препорака. Препораките (заклучоците) содржат своевидни санкции кон државите членки кои не ги исполнуваат обврските кои произлегуваат од ратуфикуваната Повелба и најважните мерки кои државата треба да ги преземе со цел почитување на Повелбата.

Основна слабост во работата на овој Комитет е тоа што не е составен на трипартитна основа што ја отежнува работата на ова тело.

### **7.4. Парламентарно собрание**

Извештаите и заклучоците од Комитетот на експерти се доставуваат и до Парламентарното собрание. Мислењето на Парламентарното собрание правно не го обврзува Комитетот на министри. Овој орган настојува да ги надмине несогласувањата помеѓу Комитетот на експерти и Комитетот на владините претставници, барајќи од Комитетот на министри да ги прифати соодветните препораки на експертите кои би биле доставени до државите кои не ги исполнуваат своите обврски од Повелбата.

### **7.5. Комитет на министри**

Комитетот на министри е составен од претставници на сите држави членки на Советот на Европа, вклучувајќи ги и претставниците на државите кои не ја ратификувале Европската социјална повелбата. Овластен е врз основа на извештајот на Комитетот на владините претставници и на мислењето на Парламентарното собрание, да ги донесе неопходните препораки кои би биле упатени до државите членки кои не ги исполнуваат во целост своите обврски преземени од Повелбата.

### **7.6. Постапка по основ на колективна жалба**

Една од основните цели на системот на колективни жалби е да зајакне улогата на социјалните партнери-работодавачите и синдикатите, како и учество на невладините

организации, во постапката за заштита на правата утврдени со Европската социјална повелба. Активна легитимација за заштита на правата имаат меѓународната организација на работодавачи (UNICE-Здружение на работодавачи од индустријата и ИОМ-Меѓународна организација на работодавачи) и синдикатот ETUC (Европска конфедерација на синдикати), како и некои меѓународни невладини организации кои имаат советодавен статус во рамките на Советот на Европа, но и репрезентативни национални организации на работодавачи и синдикати во рамките на (судската) надлежноста на државата договорничка против која е поднесена колективна жалба. Освен нив, активна легитимација имаат и националните невладини организации за кои државата дала изјава до Генералниот секретар на Советот на Европа, дека може да поднесува колективни жалби против неа, со тоа што ова право може да биде временски ограничено.

Жалбата содржи податоци за подносителот на жалбата (назив и адреса), со доказ дека подносителот на жалбата е овластен да ја претставуваат организацијата во чие име ја поднесува жалбата, означување на државата против која држава се поднесува жалбата, со потенцирање на одредбите од Повелбата кои се повредени. Со жалбата подносителот поднесува и соодветна документација и аргументи за тоа дека државата не обезбедила задоволувачка примена на одредбите на Повелбата.

Жалбата се доставува во посебен формулар во пишана форма, на англиски и на француски јазик како службени јазици на Советот на Европа. Таа се доставува до Генералниот секретар, кој го потврдува нејзиниот прием и ја известува државата договорничка (членка) против која е поднесена жалбата, по што ја проследува жалбата до Комитетот на независни експерти, односно Европскиот комитет за социјални права (чл. 5). На барање на Комитетот на независни експерти, од подносителот на жалбата или државата договорничка може да бара доставување на писмени известувања и разјаснувања (на пр. за тоа дали подносителот на жалбата има својство на репрезентативност во национални рамки) од значење за допуштеност (прифатливост) на жалбата (чл. 6).

Доколку Комитетот на независни експерти утврди дека се исполнети условите за допуштеност на жалбата, со посредство на Генералниот секретар, ја известува државата договорничка (членка) и подносителот на жалбата, оставајќи им рок во кој можат да ги достават своите писмени известувања и разјаснувања односно коментари. Комитетот на независни експерти врз основа на пристигнатите објаснувања, информации или забелешки кои благовремено ги поднеле странките, донесува одлука за мериторноста на жалбата, односно составува извештај со заклучоци за тоа дали државата договорничка на задоволувачки начин ги применува одредбите на Повелбата на која се однесува жалбата, односно дали ја прекршила својата обврска од Повелбата (чл. 8 ст. 1). Комитетот на експерти својот извештај го доставува до Комитетот на министри, а копија од извештајот доставува и на државата договорничка за прашањето и подносителот на жалбата. Освен тоа, извештајот се доставува и до Парламентарното собрание и се објавува во исто време со Резолуцијата на Комитетот на министри.

Комитетот на министри ја усвојува резолуцијата со мнозинство на гласови, а доколку извештајот на Комитетот на независни експерти содржи став за незадоволувачка примена на одредбите на Повелбата, Комитетот на министри може со 2/3 мнозинство да ја усвои препораката, која се доставува до државата договорничка. Државата членка на која е доставена препораката должна е да во својот нареден извештај даде известување за преземените мерки со цел реализација на препораките на Комитетот на министри (чл. 10).

#### ***7.7. Заштита на слободата на здружување***

Како што е познато Европската социјална повелба го гарантира правото на организирање и здружување на работниците и работодавачите. Заштитата на правата, вклучувајќи ги го и правото здружување (организирање) на работниците и работодавачите (чл. 5), се заснова на две основни постапки: постапка на испитување на извештаите и постапка по колективни жалби.

### **7.8. Заштита на правата на вработените од Европската социјална повелба пред националните судови**

Заштитата на социјалните права е можна пред националните судови доколку се исполнети следните услови: 1) со извршената ратификација да е опфатена обврската на државата во поглед на индивидуалното (колективното) право на работникот кое смета дека му е повредено и 2) судската заштита на социјалното право се остварува врз основа на националното законодавство.

Во земјите договорнички, во кои е прифатен концептот на монизам, со чинот на ратификација и објавување на Повелбата, националниот суд може да се повика на одредбите на ратификуваната Повелба како дел на внатрешното (националното) законодавство. Доколку е прифатен концептот на дуализам, што е традиционално присутно во скандинавските држави (Шведска, Финска, Данска), судската заштита која би ја побарал поединец (работник), претпоставува имплементација на обврските од Повелбата со донесување на закон или измени на законот (Љубарада, 1999, стр. 77). Во поглед на државите членки на ЕУ, комунитарното право е засновано на монистичкиот концепт за односот на комунитарното и националното право.

## **VIII. Судска практика**

### **8.1. Судска практика за заштита на побарувањата на вработените во случај на инсолвентност: случај Франкович, Бонифачи и др.**

Пресуда на Судот од 19 ноември 1991 година во предметот Андреа Франкович, Даниела Бонифачи и др. против Република Италија, заради неимплементирање на директива (Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. References for a preliminary ruling: Pretura di Vicenza and Pretura di Bassano del Grappa – Italy, Joined cases C-6/90 и C-9/90.

Директивата на Советот бр. 80/987/ЕЕЦ за апроксимација на правото на државите членки во поглед на заштита на вработените во случај на инсолвентност на нивниот работодавач воспоставува минимални стандарди за заштита на вработените, а државите членки можат во своето национално законодавство (закони и подзаконски општи акти) да утврдат поповолни одредби за вработените (чл. 9).

Територијалниот домен на примена на Директивата 80/987/ЕЕС е на територијата на сите членки на ЕУ (освен Гренланд), додека професионалниот домен се однесува на сите работодавачи кои се во состојба на инсолвентност (чл. 2).

Директивата се применува на вработените, односно на нивните побарувања по основ на договор за вработување или работниот однос, спрема работодавачот во состојба на инсолвентност. Меѓутоа, Директивата не се однесува на одредени категории на вработени кои извршуваат работна со специфична природа или за кои е предвидена посебна гаранција на заштита на вработените (пр. членови на посадата на пловилата за риболов).

Директивата не се однесува на прашањето на придонесите кои работодавачот ги должи по основ на задолжително социјално осигурување. Меѓутоа, во поглед на придонесите за задолжително (законско) социјално осигурување, Директивата налага со законодавството на државата членка да се предвидат неопходни мерки со кои би се одбегнало со неплаќање на придонесите од страна на работодавачот има негативни последици на остварувањето на правата на вработените по основ на задолжително социјално осигурување, што на соодветен начин е потврдено во случајот Франкович.

Исто така, Директивата предвидува заштита на побарувањата на вработените преку институцијата за гаранција на исплата на одредени доспеани побарувања. Во прашање е заштита на побарувањата на заработувачката и други доспеани побарувања – надоместок за време на платен одмор, надоместок во случај на отказ, односно отпремнина во случај на престанок на работниот однос заради исполнување на услов за стекнување право на пензионирање, но до одреден (утврден) износ. Овие побарувања добиваат ранг на привилегувани побарувања, но не ги вклучува и придонесите за задолжително

или дополнително осигурување (чл. 6). Потребата од заштита на побарувањата на заработувачката треба да се бара во тоа дека вработените треба благовремено да добиваат средства (долгуваната заработувачка) за сопствена и егзистенција на неговото семејство.

Според Директивата, државите членки се должни да обезбедат загарантирана исплата на заработувачката на вработените, пред отварање на стечајната постапка (или ликвидација) (чл. 3 ст.1).

Висината на загарантираниот износ, Директивата остава можност на државите членки да го ограничат загарантираниот износ на побарувањата на вработените. Во тој поглед, постојат повеќе опции за утврдување на лимитот на загарантираниот износ кои стојат на располагање на државите членки на ЕУ: неисплатена заработувачка за последните три месеци на важност на договорот за вработување, во период од шест месеци пред отварањето на стечајната постапка; побарувањата на заработувачката на вработените за последните 18 месеци по основ на договор за вработување, кој претходи на датумот на почетокот на отварање на стечајна постапка... (чл. 4 ст.2 ал. 2).

Директивата бр. 80/987/ЕЕС содржи одреден број начела за основање, организација, работа и финансирање на институцијата за гаранција на побарувањата на вработените. Од ваквите институции согласно начелото на приоритет се врши исплата на побарувањата на вработените по основ на плата и други надоместоци и на тој начин се задоволува во извесна мера начелото на социјална правда.

Согласно одредбите на Директивата бр. 80/987/ЕЕС државите членки имаат обврска да основаат институција која ќе ја гарантира исплатата на побарувањата на вработените. Меѓутоа, Директивата бр.80/987/ЕЕС не го прецизира идентитетот на институцијата која ја гарантира наведената исплата.

Во случајот Франкович, Европскиот суд на правдата утврдил дека државата членка е должна да ја надомести штетата која настанала на одредено лице (работникот Франкович), затоа што државата Италија не ја извршила обврската во поглед на основање на гарантна институција, согласно одредбите на Директивата, како поради тоа што на тој начин е оневозможено вработените да уживаат погодности кои произлегуваат од гаранцијата утврдена со Директивата. Имено, Италија како држава членка на ЕУ имала обврска во рок од 36 месеци од нејзиното објавување (чл. 11, ст. 1) да ја информира Комисијата за законите или другите општи акти која ги донела во врска со примена на Директивата, и бидејќи тоа не го сторила односно не ги имплементирала соодветните прописи во пропишаниот рок, Европскиот суд на правдата во одлуката за случајот Франкович досудил надоместување на штетата во корист на Франкович, која Италија како држава имала обврска да ја исплати на оштетениот. Против Италија, освен Комисијата (согласно одредбите на чл. 169 од Договорот за ЕЗ), покренал постапка и самиот работник Франкович, како и група на други работници, предводени од D. Bonifachi. На тој начин се потврдува дека целта на државите членки е да ги имплементира директивите преточувајќи ги во конкретни содржински и јасни одредби, врз основа на кои физичките лица (работниците) можат да се повикаат пред националните судови заради заштита на субјективните социјални права. Случајот Франкович изврши силно влијание на порастот на значењето на директивата, нудејќи одредена компензација за непризнавање хоризонталното дејство на директивата.

## **8.2. Судска практика: Слобода на движење Пресуда од 15.12.1995 година-Предмет С- 415/93 случај Босман**

Слободата на движење на работниците (капиталот, стоката и услугите) е еден од основните принципи на заедничкиот пазар и европските интеграциски процеси. Принципот на слобода на движење на работниците е прокламиран со основачките акти: Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик од 1951(чл. 69), Договорот за основање на Европската економска заедница од 1957 година (чл. 48-51) и Договорот за основање на Европска заедница за атомска енергија од 1957 год. (чл. 96). Принципот на слободно движење на работниците е надоплет со одредбите на Регулативата 1612/68 за право на



престој и работа на вработените лица и Директивата 360/68 за укинување на ограничување на движење и престој внатре во Заедницата за работниците на државите членки.

Особено значајна е улогата на Судот на правдата на Европската унија во толкувањето и примената на принципот на слобода на движење на работниците. Судот истакна дека правилата за слобода на движење на работниците имаат директно дејство, со исклучок на поединечни случаи кога се засегнати јавниот поредок, јавната безбедност и јавното здравје. На тој начин, Судот истакнал дека одредбите на членовите 48-51 од Договорот за основање на ЕЗ за јаглен и челик, Регулативата 1612/68 и Директивите 221/64 и 360/68 се директно применливи, така што националните судови се должни да се придржуваат односно да им даваат предност во однос на правилата на националното право при решавањето на (работните) спорови.

Слободата на движење на работниците нужно вклучува и право на слободно движење внатре во државите членки со цел прифаќање на понуда за вработување. Освен тоа, концептот на европско граѓанство, воведен со Договорот од Мастрихт (чл. 8), претставува додадена вредност во однос на слободното движење на работници, што подразбира право на движење и престој на територијата на државата членка, вклучувајќи и бирачко право на изборите за Европскиот парламент

Интересна е воспоставената судска пракса во поглед на спортските активности во поглед на примената на начелото на слободата на движење на работниците (спортистите). Во таа насока се случаите *Walrave* и *Koch* (во однос на составот на професионалните велосипедски екипи), *Dona* и *Montero* (во однос на професионалните фудбалери) и *Bosman* (професионален фудбалер).

Конкретно, во случајот со фудбалерот *Bosman*, Судот создаде судска практика од аспект на правото на слобода на движењето на вработените. Во поглед на спортот како активност, овој случај е од посебно значење заради одредување на (професионалниот) домен на примена на Договорот. Имено занимавањето со спорт влегува во доменот на примена на комунитарното право во мера во која се јавува како економска активност, а не само како прашање кое има исклучително спортски карактер. Судот на правдата на ЕУ утврди исто така дека тој е спротивен на чл. 39 од Договорот (слободно движење на работниците) т.н. финасиска клаузула, односно одредба на спортските асоцијации за трансфер на спортисти, според која професионален играч не може да се вработи во друг клуб по истекот на важењето на договорот со поранешниот спортски клуб, доколку новиот не плати надокнада (обештетување) на претходниот клуб. Во конкретниот случај се работи за можност за преминување на *Bosman* од Фудбалскиот клуб Лијеж (*Liege*) во Фудбалскиот клуб Данкерк (*Dunkerque*), со исплата на релативно високо обештетување за трансферот. Ваквите одредби на спортските асоцијации им оневозможуваат на спортистите - државјани на државите членки на Унијата, да ја напуштат државата на потекло и да можат слободно да се движат во Унијата, овозможувајќи им на најмоќните спортски (фудбалски) клубови да ги ангажираат и задржат најдобрите играчи, и износот за обештетување кој го бараат за нивниот трансфер во друг клуб не е сразмерен со трошоците кои ги имале во текот на „создавањето“ на т.н. млади спортисти (играчи) кои ги создаваат малите клубови. Оттука, обештетувањето за трансферот може да ја наруши посакуваната рамнотежа помеѓу финасискиот и спортскиот аспект.

Спортската активност на која се однесува начелото на слобода на движење може да биде ограничена од спортски причини во уште еден случај. Имено, со цел да зачува регуларноста на натпреварите во национални рамки, легитимно е да се регулирасо општи акти на националните спортски асоцијации, рокот во текот на лигашкото натпреварување во годинатасо кој се овозможува всушност вршење на трансфер на спортисти од други држави членки на ЕУ, со цел да се избегне ангажирање на играчи при крајот на националното

првенство кој би можеле да донесат одлучувачка предност во однос на ривалите.<sup>9</sup>

Од шеесеттите години, па наваму, голем број национални фудбалски сојузи усвоиле правила, со кои се ограничувала можноста за вработување или за настапување на играчи со странско државјанство во национални натпревари (во понатамошниот текст: клаузули за странски државјани). Со цел примена на таквите клаузули, државјанството е дефинирано во однос на можноста за играчот да биде повикан да игра за национален тим или за репрезентација.

Во 1978 година УЕФА (Европска фудбалска федерација) се обврзала да го укине ограничувањето на бројот на договори што секој клуб може да ги склучи со играчи од други држави-членки односно одредила дека двајца такви играчи можат да учествуваат на секој натпревар, при што таквото ограничување не се применувало за играчи кои живееле повеќе од пет години во државата-членка за која станува збор.

Во 1991 година, УЕФА го усвојува таканареченото правило „3 + 2“, што на националните сојузи им ја допушта можноста да го ограничат бројот на странски играчи кои клубот може да ги пријави за настап на натпревар од прва лига на своето национално првенство на тројца, и дополнителни двајца играчи, кои пет години непрекинато играле во земјата на националниот сојуз за кој станува збор, од кои три години во јуниорски тимови. Ова ограничување подеднакво важи и за натпреварите на клубовите што ги организира УЕФА.

Фудбалерот Bosman се спротивставил на двете правила. Првото се однесувало на Правилото 3+2, додека второто се однесувало на правилата одредени од страна на спортските асоцијации според кои професионален фудбалер кој е жител на една земја членка на Унијата не може по истекот на договорот со еден клуб, да биде вработен од друг клуб, доколку вториот клуб не му исплати одредена сума на првиот клуб за реализација на трансферот, за обуката или трошоци за развој. Судот утврди дека „правилата директно влијаат врз пристапот на играчите до пазарот на вработување кај останатите земји членки“ и со тоа претставува неоправдано „попречување на слободата на движење на работниците“, со што се крши членот 39 од Договорот (Барнард, 2010, стр. 192).

Имено, во своето прво прашање, што Апелациониот суд од Лиеж му го упатил до Европскиот суд на правдата, всушност се прашува дали член 48 од Договорот се противи на примената на правилата на спортските здруженија, според кои професионален фудбалер, кој е државјанин на некоја држава-членка, по истекот на договорот со еден клуб може да биде вработен од клуб од друга држава-членка само доколку стариот клуб го плати надоместокот за трансфер, тренинг или развој. Тргувајќи од тоа, а врз основа на Пресудата од 1.10.1993 година, Судот одлучил за следното:

- 1) Член 48 од Договорот за ЕЕЗ се противи на примената на правилата на спортските здруженија, според кои професионален фудбалер, кој е државјанин на држава-членка, по истекот на договорот со некој клуб може да биде вработен од клуб од друга држава-членка, само доколку тој клуб му исплатил надоместок надоместок за трансфер, тренинг или развој на претходниот клуб.
- 2) Член 48 од Договорот за ЕЕЗ се противи на примената на правилата донесени од страна на спортските здруженија, според кои фудбалските клубови можат, за натпреварите што ги организираат тие, да ангажираат само ограничен број на професионални играчи кои се државјани на други држави-членки.
- 3) Непосредното дејство на член 48 од Договорот не може да се примени во прилог на барањата што се однесуваат на надоместокот за трансфер, тренинг и развој, што на денот на донесување на оваа пресуда веќе бил платен или сè уште се долгува поради извршување обврска настаната пред тој датум. Тоа не важи за странки кои пред тој датум подигнале тужба или вложиле правен лек со иста вредност во согласност со националното право.

<sup>9</sup> G. Druesene, 1996, стр. 119. (CJCE, 11.4.2000, Lethonen, 176/96.)

## ТЕОРЕТСКИ И НОРМАТИВНО - ПРАВЕН ПРИСТАП НА ИНДУСТРИСКИТЕ ОДНОСИ

### I. Поим на индустриските односи

Терминот индустриски односи влече корени од англосаксонските држави, каде всушност и настанал. Датира од втората половина на 80-те години од XIX век кога односите помеѓу синдикатот и работодавачите се воспоставуваат во индустријата. Овој поим во поширока употреба влегува во 1910 година, кога тогашниот претседател на САД, Вилсон (Wilson), ја свикнува трипартиитната комисија под назив Комисија за индустриски односи (*Commission on Industrial Relations*) (Kaufman, 2008). Комисијата добила задача да бара решение за постојните „работничките проблеми“. Поимот работнички проблеми подразбирал негативни тенденции во индустријата, а се поврзани со голем бран на штрајкови кои прераснале во судир меѓу полицијата и штрајкувачите, со смртни последици.

Од 1918 година сè поголем број на американски компании формираат посебен оддел за индустриски односи чија основна задача е да го обезбеди индустрискиот и социјалниот мир и работната дисциплина. Еден од пионерите на таквата пракса бил Џон Д. Рокфелер (John D. Rockefeller), кој по големите штрајкови во неговите рудници одлучил да го промени сопствениот однос кон вработените во однос на третманот и напуштањето на работниците. Како пракса на создавање на добри индустриските односи се јавува и т.н. општествено инжинерство чија основна цел е да ги „поправи-подобри“ односите меѓу работниците (синдикатите) и работодавачите (Kaufman, 2004, стр. 87-8). Во тој контекст, се размислувало кои мерки и институции да се воведат, пред сè се размислувало за улогата на синдикатот во колективното договарање, развојот на работното законодавство со кое сеуредени минималната заштита на вработените, социјалното осигурување, воспоставување на работнички совети, формирање на арбитражни судови и др.

Освен терминот *индустриски односи*, во стручната литература, многу често се користи и терминот *колективно трудово право*, односно *колективни работни односи* бидејќи ги опфаќа односите меѓу субјектите на колективното трудово право кои се воспоставуваат во сферата на трудот и работните односи без разлика дали тие се одвиваат во приватниот или јавниот сектор.

Постојат голем број на дефиниции за индустриските односи. Edwards (1995) тврди дека основна задача на индустриските односи е да се фокусира на регулативата (контрола, адаптација и прилагодување) на работниот однос која е обликувана од страна на правни, политички, економски, социјални и историски контекст. Ackers (1994) тврди дека индустриските односи треба да се занимаваат со работните односи од секој аспект, односно да ги покрие односите меѓу работодавачите или менаџери и луѓето кои ги плаќаат за да работат за нив и дека се фокусира на колективните општествени односи на работата (Nolan and Walsh, 1998, стр. 67-68). Even Blyton и Turnbull (1994), тврдат дека во фокусот на индустриските односи се колективните аспекти на односите меѓу вработените и менаџерите, проблемите на социјалната заштита и социјалниот систем, ефикасноста на организациите, контрола на работната сила и решавање на конфликти, но исто така и интересите на работниците, условите за работа и наградувањето на вработените за нивниот вложен труд (Salmon, 1998, стр. 3).

John T. Dunlop, харвардски професор по трудово право, во својата позната книга *Industrial Relations System (1958)*, се обидува да изгради теориски модел на индустриски односи според функционалистичката теорија на системот (Talcot Parssons). Тој го воведува поимот „систем на индустриски односи“. Според него, системот на индустриски односи претставува подсистем на вкупниот општествен систем, што подразбира дека индустриските односи имаат одреден степен на автономија, при што поширокиот општествен систем има влијание на структурата и динамиката на самите индустриски односи. Системот на индустриски односи се состои од одредени актери кои се поврзани со одредена идеологија и правила кои ги насочуваат односите меѓу нив.

Во поново време, професорот по трудово право, Ален Супиот од Франција, забележува дека денес некои англиски судии и правници за трудовото право преферираат да го употребат поимот *индустриски односи (industrial relations)* (Ален Супиот, 2010, стр. 3).

## II. Систем на индустриските односи

Системот на индустриските односи во ЕУ го сочинуваат организирањето и делувањето на синдикатот и работодавците во ЕУ, односно односите помеѓу синдикатот, работодавците и институциите на ЕУ и трипартитните институции, колективното преговарање, колективните работни спорови, мирното решавање на колективните работни спорови, партиципацијата на вработените и др.

## III. Принципи на индустриските односи во ЕУ

Најважни принципи (начела) на коишто почиваат индустриските односи се: *автономноста на субјектите (синдикатот и работодавачите), социјалниот дијалог, бипартизмот, трипартизмот и поповолност за вработените (in favorem laboratoris)*.

**A. Принцип на автономија:** Под поимот автономија се подразбира самостојност на синдикатот и здруженијата на работодавци во однос на државата (државните органи-власта), политичките партии, верските заедници и други субјекти.

1. Автономност на синдикатот и здруженијата на работодавци во однос на државата: Начелото на автономија во однос на државата е едно од најважните во индустриските односи. Ова начело може да се разгледа од аспект на самостојност во организациона, финансиска и функционална смисла.

Автономија во организациона смисла подразбира:

- Самостојност во создавањето на нивната организациона структура,
- Самостојно формирање на синдикални фондови и фондови на работодавачките здруженија (асоцијации),
- Самостојност во изборот на нивните органи и раководства, односно самостојно водење на кадрова политика врз принципот на демократија.

Ова начело подразбира дека синдикатот и здруженијата на работодавачи треба да бидат независни во однос на државата и државните органи, како во поглед на преземањето на синдикалните активности, така и во однос на кадровата политика.

2. Автономност во однос на политичките партии: оваа автономија се изразува во организациона, финансиска и функционална смисла. Автономијата во организациона смисла подразбира:

- a. самостојност во создавањето на сопствена организациона структура и сопствени органи и тела;
- b. самостојност во водењето на независна кадровска политика и именување на раководни лица во нивните органи и тела;
- v. финансиска независност во однос на политичките партии, верските заедници, невладините организации и други организации.

Автономија во функционална смисла претпоставува можност – способност на синдикатот и работодавачите самостојно и без можност за влијание на политичките партии, самостојно да ги определува насоките и методите на своето дејствување и функционирање.

3. *Автономност во однос на работодавците и нивните здруженија:* Ова начело подразбира дека синдикатот треба да ужива целосна самостојност и независност во однос на работодавачите во секој поглед. Оваа опасност е многу поголема ако синдикатот ја изгуби финансиската самостојност, односно ако тој неможе да се финансира од сопствени извори на финансирање (членарина) или други сопствени извори. Во тој случај синдикатот лесно потпаѓа под влијание и контрола на работодавачите со што си ја загрозува автентичноста на синдикалните акции.

**Б. Бипартизам:** Во индустриските односи терминот бипартизам означува преговарање помеѓу две страни со цел да се постигне одреден договор (колективен договор). Со други зборови тоа значи институционална форма, односно комуникација и преговори меѓу две партнерски страни (колективитети), односно само два субјекта на индустриските односи, најчесто помеѓу: синдикатот и работодавачите. Системот на колективното преговарање во потполност функционира на принципот на бипартизам. Бипартизмот во процесот на колективното преговарање не подразбира само процес на преговарање заради склучување на колективен договор, туку и процес на решавање на колективните работни спорови.

**В. Поповолност за вработените (*in favorem laboratories*):** Ова начело (*in favor laboratories*), всушност значи дека со колективниот договор може да утврдат повисоки права за работниците во однос на правата утврдени со законот. Овој принцип (начело) по правило се пропишува со закон. Имено, ако со одредбите на колективниот договор, правилник за работа или договор за работа се утврдат понеповолни одредби од Законот, тогаш таквите одредби се ништовни, односно ќе се применат поповолните законски одредби. Со колективен договор склучен на било кое ниво, можат да се утврдат повисоки права и поповолни услови за работа од правата утврдени со закон. Кога имаме случај на понеповолни одредби за работниците ќе се примени принципот на автоматска ништавност.

**Г. Социјален дијалог:** Социјалните конфликти се неизбежни во индустриските односи. Тој е специфичен општествен процес кој настанал на одреден степен на политичкиот и економскиот развој на општеството во кое преку различни механизми органски се поврзуваат во нова целина политичката и економската демократија, а партиципацијата на вработените во процесот на одлучување се претвара во универзална вредност (Маринковиќ, стр. 137).

Суштината и целта на социјалниот дијалог е воспоставување и одржување на социјален мир, социјална хармонија, демократизација на општеството и хуманизација на човековиот живот.

**Д. Трипартизам:** Трипартизмот претставува институционална форма на соработка и дијалог меѓу три партнерски страни (синдикатот, работодавачите и државата) заради усогласување на нивните меѓусебни интереси, како основен предуслов за обезбедување на неопходна рамнотежа меѓу развојните потреби и социјалната правда и воспоставување на траен социјален мир во општеството.

#### **IV. Извори на правото на индустриските односи**

Кога зборуваме за изворите на правото на индустриските односи, обично се мисли на извори на право во формална смисла. Извори на правото на индустриските односи се актите што ги донесуваат МОТ, ООН, Советот на Европа и ЕУ.

#### **V. Извори на правото на индустриски односи од меѓународно потекло**

##### **5.1. Меѓународна организација на трудот**

Со оглед на големото значење на МОТ во меѓународното уредување на индустриските односи преку донесување на голем број на конвенции и препораки сметаме дека е потребно да се наведат најважните карактеристики на оваа меѓународна организација.

МОТ е формирана непосредно по завршувањето на Првата светска војна, поточно во 1919 година на Мирвната конференција во Париз, како организација во состав на тогашното Друштво (Лига) на народите. Во периодот меѓу двете светски војни (1919 - 1939), МОТ функционира во рамките на Друштвото на народите, претходник на ООН. Седиштето на МОТ е во Женева, Швајцарија. За време на Втората светска војна (1939 - 1945) од безбедносни причини МОТ своето седиште времено ги дислоцира во Монреал,<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Генералниот секретар на МОТ, г-динот Е.Ј. Felan, го враќа седиштето на МОТ од Монреал во Женева во 1945 година, кога МОТ се приклучува како специјализирана организација на ООН, иако постоела идеја седиштето на МОТ да биде во Њу Јорк, во седиштето на ООН.

Канада. По завршувањето на Втората светска војна, во 1945 година се формира ООН, а веќе наредната 1946 година МОТ станува прва специјализирана организација која се вклучува во системот на ООН и оттогаш до денес таа дејствува во нејзини рамки како трипартитна организација. Активноста на МОТ се одвиваат под мотото - Ако сакаш мир, негувај ја правдата (*Si tu veux la paix, cultive la justice*).

Поради целокупниот нејзин ангажман во борбата за подобрување на положбата на работниците во светот, МОТ во 1969 година ја доби Нобелова награда за мир. Денес МОТ ширум светот има 40 регионални канцеларии во кои се вработени околу 2500 службеници и експерти.

**Нормативна дејност на МОТ.** Во теоријата и практиката активностите на МОТ се класифицирани во три основни групи (нормативна, техничка соработка и помош и научно-истражувачка дејност). Ние ќе се фокусираме кон нормативната дејност. Основната активност на МОТ се огледа во нејзината нормативна дејност во областа на уредувањето на положбата на работниците при работата (Старова, 2003), стр. 135). Сите усвоени меѓународни конвенции и препораки го сочинуваат меѓународното трудово законодавство. Со самиот факт дека една држава-членка на МОТ ратификувала една конвенција, таа се обврзува истата да ја почитува и спроведува, преку донесување соодветни законски прописи, или преку дополнување на постојните законски прописи.

**Организациона структура на МОТ.** Најважни органи на МОТ се: Меѓународната конференција на трудот, Административниот совет и Меѓународното биро на трудот. Освен овие три основни органи, МОТ има и други помошни тела, како што се разни комисии и комитети. Преку органите и помошните тела, МОТ ги остварува своите основните активности. Во рамките на Административниот совет, односно МОТ освен комисии, делуваат и повеќе комитети од кои како поважни би ги издвоиле Комитетот за дискриминација, Комитетот за жалби и др.

### 5.2. Акти на ООН

Важни извори на правото на индустриски односи се одредени акти на Организацијата на Обединетите нации (ООН): Повелбата на ООН, Универзалната декларација за правата на човекот, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права и други. Во сите наведени правни акти се уредени повеќе значајни прашања од сферата на индустриските односи како што се: правото на вработените и работодавачите да се здружуваат и организираат во свои асоцијации, право на еднаквост (недискриминација) во работните односи, правото на работа, право на плата, социјално осигурување, здравствена заштита, колективно договарање и др.

### 5.3. Акти на Советот на Европа и на Европската Унија

Врз основа на актите на ООН и МОТ беа донесени повеќе правни акти кои се однесуваат на индустриските односи на Европската Унија. Најважни се: Европската социјална повелба, Договорот за ЕУ, Повелбата на Заедницата за основните социјални права на работниците од 1989 година, Повелба за фундаменталните права на ЕУ е усвоена на состанокот на Советот на Европа одржан на 13 и 14 октомври 2000 година во Биариц, Директивата 2002/14/ЕС.

**Европската социјална повелба** на Советот на Европа (потпишана во Торино на 18.06.1961, а стапи на сила на 26.02.1965). Притоа, Повелбата се осврнува на бипартитните консултации и социјалниот дијалог каде земјите потписнички на истата се обврзуваат за следното:

1. да ги поттикнуваат паритетните консултации меѓу работниците и работодавачите (чл.6 став 1 точка 1);
2. да го унапредуваат, кога тоа е потребно и корисно, механизмот на слободни преговори помеѓу работодавачите, од една страна, и организациите на работниците од друга страна, со цел преку *колективните договори* да се уредат условите за работа (чл.6 став 1 точка 2).

**Договорот за Европската Унија**<sup>11</sup> во Поглавјето XI со наслов „Социјална политика, образование, стручно оспособување и младина“ во посебна глава I се содржани одредби за социјални прашања во кои свое место најде и социјалниот дијалог, односно колективното преговарање. Според Договорот, државите членки на ЕУ треба да создадат правни и материјални претпоставки за развој и поттикнување на социјалниот дијалог во конкретната држава преку развивање на демократски механизми и инструменти на меѓусебна комуникација на субјектите на социјалниот дијалог.

Заради остварување на социјалните права, што се предвидени со *Европската социјална повелба* и *Повелбата на заедницата за основните права на работниците*, од 1989 година, Заедницата на државите членки, имаат за цел „поттикнување на вработеноста, подобрување на условите за живот и работа, соодветна социјална заштита, дијалог меѓу социјалните партнери-работодавците и работниците, развој на човековите ресурси, заради постигнување на висока и трајна стапка на вработеност и борба против социјална маргинализација“ (чл. 136 став 1 од Договорот за ЕУ). Во тој контекст „Комисијата на ЕУ има задача да поттикнува консултации на социјалните партнери на ниво на Заедницата и да ги презема сите мерки заради олеснување на ваквиот дијалог преку урамнотежена поддршка на страните“ (чл. 138 од ДЕУ). Притоа, „дијалогот на социјалните партнери на ниво на Заедница може да доведе.....до воспоставување на договорни односи, вклучително и спогодби“ (чл. 139 ст. 1). Спогодбите склучени на ниво на Заедница можат да бидат применети, на начин или процедура што се специфични за социјалните партнери и за државите-членки (чл. 139 ст. 2 од Договорот за ЕУ).

Заради остварување на целите на Заедницата и државите-членки од членот 136, Комисијата на ЕУ поттикнува соработка на државите-членки и ја олеснува координацијата на нивните активности во сите области на социјалната политика, а особено во врска со: вработувањето, работното право и работните услови, стручното образование; социјалното осигурување; спречувањето несреќи на работа и професионалните заболувања; професионална заштита на работа; *правона здружување и колективните преговори меѓуработодавачот и работниците* (чл. 140 од Договорот за ЕУ).

Пред давањето мислења предвидени со овој член, Комисијата го консултира Економско-социјалниот комитет. Во контекст на пошироко заокружување на правната рамка на колективното преговарање, а во тој контекст и на социјалниот дијалог, неодминлива е и **Директивата 2002/14/ЕС** на Европскиот парламент и Советот на Европската Унија од 11.03.2002 година, со која се воспоставува општата рамка за основните процедури за остварување на правото на работниците и нивните легитимни претставници на *консултирање и информирање во претпријатијата* за прашања од економска, финансиска, организациона природа во претпријатието. Основна цел на оваа Директива е унапредување на *социјалниот дијалог* помеѓу синдикатотот и менаџментот (социјалните партнери) и да се промовира заемната доверба во претпријатијата со цел подобро да се предвиди ризикот, работата да се организира на пофлексибилен начин и да се олесни пристапот на работниците до обуки во претпријатието истовремено запазувајќи ја сигурноста на работата, потребата да се информираат вработените за нужноста од адаптирање, подобрување на можностите за преземање мерки за поголема конкурентност, за промовирање на вклученоста на работниците во работата и иднината на претпријатието и зголемување на конкурентноста. Оваа Директива се однесува за организациите и претпријатијата кои вработуваат најмалку 50, односно 20 вработени.

---

<sup>11</sup> Свеченото потпишување на Договорот за ЕУ беше извршено во холандскиот град Мастрихт, на 7.02.1992 година. Според членот «R» од Договорот за ЕУ, по ратификацијата на државите членки, согласно нивната уставна процедура...треба да стапи во сила на 1. Јануари 1993 година. Поради проблемите со ратификацијата, Договорот за ЕУ стапи во сила десет месеци по терминот утврден со членот „R“, односно на 1.11.1993 година.

**Повелбата на Заедницата за основните социјални права на работниците**<sup>12</sup> од 1989 посветила едно цело поглавје со наслов „Слобода на здружување и колективно преговарање” во кое се зборува за правото на работодавачите и работниците во Европската заедница на здружување заради создавање-формирање на професионални организации и синдикати по свој избор, заради одбрана на своите економски и социјални интереси (чл. 11).

Организациите на работодавачи, од една страна, и организациите на работниците од друга страна, имаат право на преговори и заклучување на колективни договори и под услови определени со националното законодавство и пракса. Ако дојде до спор на страните, со Повелбата е дадена можноста за организирање на колективна акција, вклучувајќи го и правото на штрајк, согласно националните закони и колективните договори (чл. 13 став 1). Со цел полесно решавање на спорите (конфликтите) во производството, треба да се унапреди донесувањето на соодветни постапки за договарање, посредување и арбитража во согласност со националната пракса (чл. 11).

Основна цел на Повелбата е да покаже дека: 1) со неа не се води само сметка за економскиот развој, туку и за социјалната компонента и социјалните потреби, 2) социјалниот консензус е еден од најзначајните фактори не нејзиниот економски развој и 3) приоритет и е изградбата на хумани и праведни односи меѓу луѓето.

Со Повелбата се дефинирани дванаесет основни социјални права на работниците, кои се применуваат на целата територија на целата Заедница, односно Унија. Тие права се: 1) право на слободно движење на работниците на територијата на целата заедница, 2) право на слободен избор на професија и работа, 3) право на бесплатно користење на услуги на берзата на трудот, 4) право на правична заработувачка, односно плата, 5) право на соодветни (безбедни и здрави) услови за работа, 6) право на работа кои не се изедначени со работа на неодредено време, 7) право на одмор и отсуство, 8) право на професионално оспособување, 9) право на старите лица и лицата со хендикеп, 10) заштита на децата и младите работници, 11) вработени и хендикепираните лица, односно работниците, со примена на начелото на еднаков третман на мажите и жените (недискриминација), 12) право на соодветна социјална заштита.

Посебно треба да се истакне дека со Повелбата се признава и правото на информирање, консултирање и партиципација на вработените. Повелбата е ставена како извор на правото на индустриските односи, затоа што содржи одредби за колективното преговарање, слобода на здружување, право на штрајк, правото на партиципација и други колективни права на вработените.

**Повелба за фундаменталните права на ЕУ е усвоена на состанокот на Советот на Европа одржан на 13 и 14 октомври 2000 година во Биариц**, а е прогласена во Ница во 2000 година. Се проценува дека има историско значење. Текстот на Повелбата започнува со преамбула, додека членовите се поделени во седум поглавја чии наслови се совпаѓаат со фундаменталните вредности на ЕУ, а тоа се: достоинството, слободите, рамноправноста, солидарноста, државјанството, правда, а завршува со техничко поглавје во кое се содржани општи клаузули. Членовите се кратки со цел граѓаните полесно да ги перцепираат. Поголавјето на Повелбата, со наслов „Солидарност“, ја потврдува новата филозофија во развојот на ЕУ со која филозофијата на пазарот и филозофијата на основните права се доведуваат во рамнотежа.

Во содржинска смисла, најпрво во поглавјето I „Достоинство“, предвидува забрана на принудната работа (чл. 5 став 2), а во поглавјето II „Слобода“, се прокламира правото на работа (Слобода на избор на занимање и право на ангажирање на работа (чл. 15). Исто така,

<sup>12</sup> Повелбата на Европската заедница е донесена во 1989 година од страна Европскиот совет во Стразбург. Донесувањето на Повелбата е израз на сфаќањето дека социјалната димензија на на Европската заедница има еднакво значење како и економската димензија во изградбата на ЕУ, како и дека социјалниот консензус битен фактор за економскиот развој на Европската Унија.



се предвидува еднаков третман на постапување во поглед на условите за работа на државјани од трети држави кои имаат работна дозвола на територијата на државите членки на ЕУ со условите на работа на домашните државјани. Во поглавјето III „Еднаквост“, се истакнува начелото на недискриминација. Така, дискриминацијата при вработувањето може да се доведе во поширок контекст на забрана на дискриминација (чл. 21). Особено се издвојува начелото на еднаквост на мажите и жените, вклучувајќи еднаквост во вработувањето, и во поглед на плаќањето (чл. 23). Освен тоа, во ова поглавје се предвидува професионална интеграција на лицата со инвалидитет (чл. 26).

Во поглавјето IV од Повелбата со наслов „Солидарност“, поточно во чл. 27 е регулирано правото на „информирање и консултирање во претпријатието“, додека во чл. 28 е регулирано дека „*Работниците и работодавачите или нивните соодветни организации, во согласност со законот на Заедницата (ЕУ) и националните закони и практики, имаат право да преговараат и склучуваат колективни договори на соодветни нивоа и во случаи на конфликт на интереси, да преземат колективна активност за одбрана на нивните интереси, вклучувајќи и штрајкови*“ (чл. 28).

#### **5.4. Совет на вработени**

Советот на вработени е најраспространетиот институционален облик на партиципација на вработените. Советот на вработени е тело со кое работниците го остваруваат правото на информирање, советување и соодлучување. Неговите ингеренции се давање на мислење и учество во одлучувањето за економски и социјални права на вработените. Поконкретно уредување на правилата за неговите надлежности и начинот на неговото изјаснување, односно соодлучување со работодавачот се утврдува со закон, колективен договор и правилник за работа.

Советот на вработени (работнички совет) имаат долга традиција, а нивното основање претставува пресвртница во процесот на воспоставување на социјална демократија и социјален мир. Во голем број на демократски држави, советот на вработени се правно уредени институти и играат важна улога во воспоставување на позитивна атмосфера и добри односи на релација менаџмент-вработени (Маринковиќ, Д. & Маринковиќ, В., 2008, стр. 346).

Надлежностите на Советот зависат од законската и друга регулатива и варираат од држава до држава, односно од работодавач до работодавач. Начелно, тие се многу специфични и се движат од право на информирање за одредено прашање од делокругот на деловната политика на претпријатието, до право на соодлучување за прашања кои се значајни за вработените и нивната положба на работата, односно во претпријатието. По правило, Советот има право на информирање за сите важни прашања од областа на деловната и развојната политика на работодавачот.

Право на консултирање има во областа на управување со човековите ресурси, додека правото на соодлучување со работодавачот се остварува по повод и во врска со организирање на исхрана на вработените, организирање на одмор и рекреација на вработените, решавање на станбени потреби на вработените, згрижување на децата во детски градинки на вработените, организирање на културен и забавен живот на вработените и др. Правото на консултирање претпоставува обврска на работодавачот правовремено, редовно и на примерен начин да побара мислење за одлуката со која во доменот на управување со човековите потенцијали сака да ја донесе, а за што работодавачот не е обврзан да го почитува мислењето на синдикатот.

Во практиката на функционирање на овие тела постои отпор, како од страна на работодавачите, така и од страна на синдикатот кој советот го доживува како конкуренција на синдикатот. Општествената пракса потврдува дека во оние претпријатија каде што делува совет на вработените и синдикатите се моќни, кои по правило се носители на изборниот процес и вкупните активности на советот на вработени.

Освен наведените активности, советот на вработени може да се појави и во улога на субјект на колективен работен спор. Таквите спорови настануваат по повод разгледување и решавање на прашања за кои советот соодлучува со работодавачот (Kulic, 2009, стр. 145-146). Споровите помеѓу советот на вработените и работодавачот, по правило, се решаваат по мирен пат, со напомена дека советот на вработени нема право да организира штрајк и други акции на вработените. Меѓутоа, тоа не значи дека по повод такви спорови не може да се организира штрајк. Ако синдикатот е спремен да се солидаризира со барањата на членовите на советот, тогаш одговорноста за организирање за таквиот штрајк не ја сноси советот туку организаторот.

## **VI. Субјекти на индустриските односи од страната на работодавачите во ЕУ**

### **6.1. Здруженија на работодавци во Европа**

Во рамките на Европската економска заедница (ЕЕЗ) се формирани Сојуз на индустријата на Европската заедница (*Union des industries de Communauté européenne - UNICE*) и Европски центар за јавни претпријатија (*Centre européen de l'entreprise public-CEEP*).<sup>13</sup>

Во рамките на Европската унија (ЕУ) функционираат повеќе Конфедерации на работодавци од кои најрелевантни се следните:

**Конфедерација на европскиот бизнис (BUSINESSEUROPE)**, е формирана во 1958 година која ги застапува бизнис интересите на индустријата-стопанството, порано позната под името Сојуз на индустрии на Европската заедница (*UNICE-Union des industries de Communauté européenne*) и претставувана најголема организација на работодавци во Европа. Таа вклучува 41 организации на работодавци од 34 држави (меѓу нив сите држави-членки на ЕУ), но ги претставува членките и нивните економски и индустриски интереси на европско ниво. Оваа Конфедерација во моментот застапува 20 милиони бизниси во Европа, вклучувајќи го и полето на социјалниот дијалог. Одлуките ги донесува Советот на претседатели и тоа едногласно (консензус).<sup>14</sup>

**Конфедерација на работодавците во јавниот сектор (CEEP-Centre Européen del'enterpris public-** локален транспорт, пошти, енергија, вода, пристаништа) формирана во 1961 г., позната под името Европски центар за јавни претпријатија. CEEP има национални секции во 17 европски држави. Одлуките во Конфедерацијата се донесуваат на седница на Генерално собрание.<sup>15</sup>

**Конфедерација на работодавци за мали и средни бизнис (UEAPME-European Association of Craft and Medial Seized Enterprise)** е формирана во 1979 година и ги застапува интереситена занаетчиството, трговијата и малите бизниси на ниво на ЕУ. Број 44 членки-организации од 26 држави-членки на ЕУ, вклучувајќи ги и националните сектори. Оваа Конфедерација застапува 11 милиони бизниси во кои се вработени 50 милиони работници ширум Европа. Во декември 1998 година UEAPME се договори со BUSINESSEUROPE да се вклучи во Европскиот социјален дијалог.<sup>16</sup>

Според Препораката бр. 91 и Конвенцијата бр. 154 на МОТ како субјектите во колективното преговарање на страната на капиталот може да се јави работодавецот како единка, повеќе работодавци и организација на работодавци. Работодавецот како страна во преговорите најчесто се јавува на ниво на претпријатие како приватен работодавец. Исто така, и владата може да се јави како работодавец, односно како преговарачка страна во јавните и државните претпријатија, во јавните установи, како и за вработените во државните органи.

<sup>13</sup> Ch. A. Nwegwu, Understanding Industrial Relations, The Boog Giuld Ltd. Sussex, стр. 172-179.

<sup>14</sup> Industrial Relations in Europe (2008), European Commission, Brussels, p. 35.

<sup>15</sup> Ibid, стр. 35.

<sup>16</sup> Ibid.

Организацијата на работодавачи, исто така се јавува како субјект на колективното преговарање на страната на работодавците. Тие се здружуваат во свои организации, како во приватниот, така и во јавниот сектор. Така, наспроти организацијата на работниците (синдикатот) стои организацијата на работодавци.

## **VII. Колективни права**

### **7.1. Колективни права на вработените**

Во колективни права на вработените спаѓаат: *право на синдикално организирање, право на колективно преговарање, право на партиципација, правото на информирање и консултирање и право на колективна акција (штрајк), право на изразување на ставовите на важни прашања од областа на трудот.*

#### **7.1.1. Право на работниците и работодавците на слободно организирање**

Синдикалните слободи и права спаѓаат во редот на основните човекови права и слободи. Слободата на здружување и организирање се признава во повеќе правни инструменти на ООН, МОТ, Советот на Европа и ЕУ, како што се: Конвенциите бр. 87 и 98 на МОТ, Универзалната декларација за правата на човекот на ООН, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Европската конвенција за човекови права, Европската социјална повелба, Повелбата на Заедницата за основните права на работниците и Повелбата за фундаменталните права на ЕУ.

Во **Европската конвенција за човековите слободи и права** експлицитно не се зборува за правото на синдикално организирање, туку ова право произлегува од општото право на граѓаните на здружување, вклучувајќи го и правото да основа синдикати и да им се придружува на синдикатите за заштита на своите интереси (чл. 11). Остварувањето на ова право може да биде ограничено само со законски мерки, ако се неопходни за остварување на националната безбедност, јавната безбедност, јавниот ред, заштитата на здравјето, спречување на злосторства, слободите и правата на другите (Барнард, 2010, стр. 752).

**Европската социјална повелба** од 1961 година (стапи во сила 1965) во чл. 5 го уредува правото на организирање на работниците и работодавачите во сопствени организации и здруженија за заштита на нивните економски и социјални права. Во контекст на ова право, произлегува и правото на колективно преговарање и правото на штрајк, односно *lockout* (чл. 6 став 2 и 4).

#### **7.1.2. Право на работниците и работодавците да основаат или пристапуваат на организации по сопствен избор**

Правото на работниците и работодавците да основаат или пристапат на организации по сопствен избор, во голема мера е тесно поврзано со прашањето на организационата структура и членството на организацијата. Во многу држави слободата на организирање во основа законски или со други соодветни прописи го ограничува со минимален број на членови или структура на членството, од аспект на занимање или припаѓање на одредени гранки или дејности.

Во поединечни европски држави, за еден синдикат да биде регистриран, со закон е предвидено минимален број на членови. На пример во Португалија со закон е предвиден минимален услов за регистрирање на еден синдикат е 2.000 членови, или 10% вработени во одредена дејност. Ваквата законска одредба државниот тужител ја прогласи за неуставна.

Каква е состојбата во нашето непосредно опкружување? Потребниот минимален број на вработени кој е неопходен за основање синдикат во едно претпријатие е уредено на два начина: со закон или со статут на синдикатот на повисоко ниво (федерација или конфедерација). Во Србија минималниот број на вработени кој е неопходен за основање на синдикат во претпријатие е 3 вработени, Хрватска 10, БиХ 3, Црна Гора 5, Албанија 20.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Херберт Кол, Слобода удруживање, права запослених и социјални дијалог у средње, источној Европи и на западном Балкану, Фондација Ханс Беклер, Фондација Фридрих Еберт, Фондација Ото Бренер.

### 7.2. *Право на колективно преговарање*

Правото на колективно преговарање е право и на вработените, но и на работодавачите. Ова право подразбира обврска на вработените и работодавачите, односно обврска на здруженијата на работодавачите и синдикатите во добра верба преговараат за плата и условите за работа. Колективното преговарање, сфатено во поширока смисла, подразбира и колективните работни спорови и методите на нивното решавање.

Правото на колективно преговарање *подразбира обврска на преговарање, но не и обврска на склучување на колективен договор.*

Преговарањето заради склучување на колективен договор претпоставува слободно и демократско преговарање на преговарачите, чија автономност не смее да се доведе во прашање. Освен, принципот на автономност и доброволност, друг многу важен принцип на колективното договарање е принципот поповолност за вработените (*in favorem laboratories*), според кој со одредбите на колективниот договор на пониско ниво можат да се утврдат поголеми права на вработените.

### 7.3. *Право на партиципација на вработените*

*Правото на партиципација* подразбира право на вработените да управуваат со претпријатието, сопственоста, профитот и добивката. Сепак, зборот партиципација најчесто се користи во првото значење (управување со претпријатието). Значењето на партиципацијата е големо и се огледа преку остварување на поголем број на цели и интереси особено: преземање на дел од одговорноста на вработените во управување на претпријатието, хуманизација на производните односи, подобрување на индустриската демократија, зголемување на мотивацијата за работа и продуктивноста на трудот, зголемување на лојалноста кон претпријатието, трајно зачувување на социјалниот мир и слично.

Во државите-членки на Европската Унија, во концепциска смисла, постојат два основни модели на претставување на вработените кај работодавачот (во претпријатието): модел на еден канал (*single channel*) и модел на дуален канал (*dual system*), а со комбинирање се добива *мешовит систем*.

*Моделот на „еден колосек“ (single channel)* на претставување на вработените е заснован на колективното преговарање, заснован на договорна основа, со синдикатите како еден привилегиран партнер. Застапен е во Велика Британија, Ирска, Финска, Шведска, Данска, Полска, Литванија, Кипар, Малта и др. Системот се одликува со едноставност бидејќи улогата (функцијата) на синдикатот и советот на вработените се споени. Недостаток на овој модел е во тоа што синдикално неорганизираните работници остануваат надвор од системот на претставување. Овој недостаток не доаѓа до израз во државите кои имаат висок степен на синдикализација. Овој систем може да се воспостави согласно закон или по пат на договор (пр. во Велика Британија и Ирска).

*Моделот на дуален канална претставување (dual system)* на вработените е заснован на претставување на сите вработени, независно од синдикалното организирање, во избрано тело од страна на сите вработени, кој по правило се нарекува совет на вработените, кој постои и делува паралелно со синдикатот кај работодавачот (пр. во Германија, Австрија, Унгарија, Франција, Белгија, Холандија, Шпанија, Португалија, Грција). Системот се одликува со сложени односи помеѓу советот на вработени и синдикатот бидејќи води кон директна конкуренција помеѓу советот на вработени и синдикатот. Во практиката, најголем број на членови на советот на вработени се и членови на синдикатот, така што синдикално организираните членови на советот имаат главен збор. Советот на вработените по правило немаат право на заклучување на колективен договор, ниту право да организираат штрајк. Исклучок претставува Шпанија, каде и синдикатот кај работодавачот и советот на вработените ја делат преговарачката моќ, односно имаат право на заедничко колективно преговарање во претпријатието. Предност на дуалниот систем е во поголемиот демократски капацитет на претставување на вработените – преку активното и пасивното избирачко право

на сите вработени независно од синдикалното организирање се претставуваат колективните интереси и на нечленовите на синдикатот.

*Мешовитиот систем* на претствување во основа се карактеризира со претставување од страна на синдикатот, со тоа што претставниците на синдикално неорганизираните работници директно се вклучени, или преку дополнителен колосек во претпријатијата каде што нема синдикат.

Во современата теорија и практика за учеството на вработените во управувањето со претпријатијата се употребуваат повеќе термини. Најмногу употребуван термин секако е терминот работничка партиципација. Но, освен овој термин се среќаваат и многу други: работничко управување, индустриска демократија, економска демократија, соодлучување, работничка контрола, работничко самоуправување, кодетерминација, заедничко консултирање и информирање итн. Во поново време како форми на партиципативно одлучување на работниците во претпријатијата и пошироко во општеството можат да се сретнат и термините колективно преговарање и трипартизам (Маркович, 1996, стр. 71). Заедничкото на овие термини е тоа што сите претставуваат форма на директно и индиректно учество на вработените во одлучувањето и управувањето во претпријатијата за прашања кои имаат економско и социјално значење за работниците.

Учеството на вработените во управувањето со претпријатијата се остварува преку соодветни органи и тела. Постојат повеќе називи за органите и телата преку кои работниците учествуваат во управувањето или – повеќе или помалку – влијаат на процесот на донесување на одлуките во претпријатието. Тие органи и тела се нарекуваат: *работнички совет, работнички одбор, фабрички комитет, совет на претпријатие, стопански одбор, надзорен одбор, произведен одбор, внатрешна комисија, одбор за консултирање итн.* Структурата на овие тела може да биде: хомогена (еднородна структура-монопартитна), паритетна (еднаков број на преставници од вработените и работодавачите) и трипартитна (освен работници и работодавачи влегуваат и НВО, здруженија, експерти, државата).

Основното значење на работничката партиципација е дека работниците соучествуваат во донесувањето на одлуките во претпријатијата. Се поставува прашањето: Дали работниците одлучуваат за сите прашања кои се важни за функционирање на претпријатието или пак тие одлучуваат за однапред определени прашања? Одговорот на прашањето е дека работниците партиципираат само за определени прашања кои се утврдени со определен правен акт (закон, договор, одлука).

### **7.3.1. Правна основа за работничката партиципација**

Од нормативна гледна точка во практиката, генерално постојат три модели на правно уредување на прашањето на работничката партиципација. **Прво**, во некои држави работничката партиципација е регулирана со уставот. **Втор**, а воедно и најброен нормативен начин (модел) на уредување на учество на вработените во управувањето и одлучувањето со претпријатијата е со *закон*. Најчесто, основите на учество се утврдува со уставот на една земја, а подоцна ова начело се разработува со закони и подзаконски акти.

Во други држави нормативно уредување на учеството на вработените во управувањето во претпријатијата е регулирано преку *колективни договори на национално ниво*. Овој модел е најзастапен во скандинавските држави.

**Трет начин** (модел) на нормативно уредување на прашањето на учеството на вработените во управувањето и одлучувањето е по пат на *интерен договор* помеѓу управата на претпријатието (менаџментот) и вработените (синдикатот) на поединечното претпријатие и најчесто овој договор е интегрален дел на статутот или договорот на друштвото. Со договорот се уредува прашањето на учеството на вработените, најчесто врз основа на паритетни одбори и најчесто надлежноста на вработените во одлучувањето се ограничува само на прашања од социјална или персонална (прашања на вработување) природа.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Учество на вработените во управувањето и одлучувањето со трговските друштва, СТКЧ и АГРО Синдикат на Македонија, Скопје, 1999.

**а) Совет на вработените.** Овој облик на институционална партиципација е најраширен во споредбеното (трудо) право и најчесто се јавува под називот совет на вработените (*works council*) или комитет на претпријатието (*commite d'enterprise*). Се разликува германски и француски модел на работнички совет, зависно од начинот на изборот на членовите на советот и улогата на синдикатот во таа постапка. Во поглед на надлежноста (функцијата) на советот на вработените, разликите се значително помали во споредбеното трудово право.

**а1) Германски модел на совет на вработени**

Според германскиот модел, советот на вработените институционално е одвоен од синдикатот. Советот ги претставува сите вработени, независно дали работниците се членови на синдикатот или не. И покрај институционалната одвоеност, меѓу синдикатот и советот на вработени постои тесна поврзаност, затоа што големо мнозинство членови на советите го сочинуваат членовите на синдикатот (Weiss, 1987, стр. 150). На пример во 1981 година во Германија, советот на вработени го сочинувале дури 77.5% членови на синдикатот.

Според Законот за конституирање на трудот (Works Constitution Act) од 1952 година, советот на вработени се избира во сите производни погони кои имаат пат или повеќе постојано вработени работници со право на глас, по иницијатива на самите вработени или на синдикатот во погонот.

Членовите на советот на вработените ги избираат сите вработени постари од 18 години, а право да бидат избрани имаат работниците кои се вработени во претпријатието најмалку 6 месеци. Кандидатурата за член на советот на вработени мора да биде поддржана од најмалку 1/10 од вкупниот број на вработени во претпријатието. Големината на советите зависи од бројот на вработените и се движи од еден претставник на работниците до неколку десетици. Мандатот на членовите на советот е 3 години и членовите уживаат посебна заштита од отпуштање. Исто така, за време на мандатот не можат да бидат отповикани од страна на вработените.

Делокруг (надлежност) на советот на вработени го вклучува правото на информирање и консултирање, а во одредени прашања и право на соодлучување бидејќи без одобрение на советот на вработени работодавачот не може сам да донесе одлука.

**а2) Француски модел на совет на вработените**

Според францускиот модел, советот на вработени, не се институционално одвоени од синдикатот во претпријатието бидејќи во составот на советот има членови кои непосредно се бирани од вработените (избрани претставници), како и членови кои се именуваат од страна на синдикатот –синдикалните секции од разни делови на претпријатието (синдикални претставници), а член на советот е и самиот работодавач кој претседава со седниците на советот (генерален директор, овластен претставник од управата). Овој модел претставува комбинација меѓу германскиот (непосредни избори) и англосаксонскиот модел на односи на трудот и капиталот во претпријатието (договорни односи). Советот на вработени се јавува на повеќе нивоа: во делот на претпријатието, во претпријатието, група на претпријатија, претпријатие или група на претпријатија со европски димензии (европски совет на вработени). Бројот на членовите на советот зависи од големината на претпријатието, односно бројот на вработените. Активно право на глас имаат сите вработени постари од 16 години, под услов да се најмалку 3 месеци во работен однос во претпријатието. Пасивно избирачко право имаат вработените постари од 18 години, кој е во работен однос најмалку 1 година во претпријатието и не е во роднинска врска со шефот (директорот) на претпријатието. Мандатот на членовите на советот е 3 години, со можност на повторен избор без ограничување.

*Надлежност (функции) на советот* се однесуваат на економските, персоналните (кадровските), социјално-културни прашања, со различни овластувања –информирање, консултирање и соодлучување. Советот на вработени нема право на склучување на колективен договор, ниту право на организирање на штрајк (Lubarda, 2004, стр. 15).

### **7.3.2. Европски совет на вработени – партиципација**

Европскиот совет на вработени е најважната институција на работничка партиципација. Со донесувањето на Повелбата на заедницата за основните социјални права на работниците во 1989 г., прокламира дека „информирањето, консултирањето и партиципацијата на работниците мора да биде развиена на соодветен начин, согласно националните практики во различни држави членки (точка 17,1), како и тоа дека партиципацијата особено ќе дојде до израз во претпријатија или група на претпријатија кои имаат свои зависни (поврзани) друштва или претпријатија во две или повеќе држави членки на Европската заедница“ (точка 17, 2 (Blair, 1995, стр. 15). Исто така, во насока на развојот на комунитарните работни стандарди во поглед на партиципацијата значајна е и Директивата бр. 94/45, која го трасираше патот за донесување на Директивата 2002/14 за информирање и консултирање и Директивата 2003/72 за партиципација на работниците во Европска компанија

#### **Директива 94/45**

Директивата бр. 94/45 се однесува на Европскиот совет на вработени во европските друштва, со цел информирање и консултирање на вработените. По донесувањето на оваа Директива во 1994 година, следеше донесување на повеќе измени и дополнувања на низа закони во државите членки на ЕУ за европските совети на вработените (Германија, Австрија, Данска, Шпанија, В. Британија и др.).

Директивата 94/45 има за цел подобрување на информирањето и консултирањето на вработените во претпријатијата или група на претпријатија на комунитарно ниво. Директивата ја уредува и постапката за основање на Европски совет на вработени, врз основа на барање за негово формирање, како и делокругот на работата на Европскиот совет на вработените (чл. 1, став 2 и 3).

Правото на информирање и консултирање на вработените може да се оствари на два начина: со основање на европски совет на вработените или со посебна постапка за информирање и консултирање, така што главниот менаџмент и специјалниот одбор за преговарање се спогодуваат во писмена форма за воспоставување на постапка за информирање и консултирање, наместо основање на европски совет на вработените (чл. 6 став 3). Притоа, главниот менаџмент е одговорен за создавање услови и обезбедување неопходни средства за основање европски совет на вработени или посебна постапка за информирање и консултирање (чл. 4).

Националното законодавство на државата членка на ЕУ може да утврди дополнителни услови со цел поттикнување на информирањето и консултирањето во претпријатијата на комунитарно ниво (чл. 7 став 1 Директива 94/45).

**Домен на примена.** Директивата 94/45 се применува, односно важи на територијата на сите држави членки на ЕУ, а не се применуваше на територијата на В. Британија и Северна Ирска до 1997 г., кога е донесена Директивата на Советот бр. 97/74/ЕЦ за проширување на примената на В. Британија и Северна Ирска.

**Професионален домен на примена.** Директивата се однесува на претпријатија со европска димензија, односно комунитарно ниво, во кои се вработени најмалку 1.000 вработени во најмалку две држави членки, при што треба да се вработени најмалку по 150 вработени во секоја од најмалку две држави членки (чл. 2 (а)), а под „група на претпријатија“ се подразбира претпријатие кое ги контролира и неговите контролирани претпријатија (2,(1), б).

Обврската за иницирање на постапката за основање на Европски совет на вработените е на работодавачот, односно на централниот менаџмент (чл. 4, ст 1.). Под централен менаџмент се подразбира одборот на директори, управата на претпријатието. Освен менаџментот, право да покренат иницијатива за формирање на Европски совет на вработени имаат и вработените, односно претставниците на вработените: најмалку 100 вработени во најмалку две претпријатија или делови на претпријатие во најмалку две држави членки (чл.

5, ст. 1). Вработните постапката можат да ја иницираат само во писмена форма. Европскиот совет на вработени за да започне да се основа е потребно да се воспостави специјален преговарачки одбор.

Согласно одредбите на Директивата 94/45 делокруг на работа на Европскиот совет на вработени не е соодлучување, туку делокругот е во поглед на информирањето и консултирањето.

Собранието на Република Македонија го донесе Законот за европски работнички совет на ден 11.01.2012 година (Сл. весник на РМ бр. 06/2012) и на тој начин ја имплементираше Директивата 94/45 во националното законодавство.

#### **7.4. Право на мирно решавање на колективните работни спорови**

Правото на мирно решавање на колективните работни спорови го имаат вработените и работодавачите бидејќи тоа е од интерес на обете страни. Ова право се заснова на принципот на доброволност на страните во спорот. Ова подразбира дека страните во спорот по свое слободно убедување можат да одлучат за тоа дали настанатиот спор ќе се решаваат со мирни методи или со примена на радикални средства.

Во дејностите од општ интерес не важи принципот на доброволност, туку споровите кои настануваат во тие дејности задолжително се прави обид да се решаваат со мирни методи. Страните, доколку не успеат да го решат со мирни методи, потоа стекнуваат право да се обидат спорот да го решат со економски и други методи на присила (штрајк)

#### **7.5. Право на штрајк**

Под штрајк се подразбира колективно прекинување на работата од страна на вработените, кој е организиран со цел вршење на економски или друг вид на притисок на работодавачот, односно на здружението на работодавачи или на државата, поради повреда на или загрозување на колективните права и интереси на вработените. Штрајкот е последно и најмоќно средство на вработените. Во теоријата се прави разлика меѓу т.н. посебен и општ режим на штрајк. Посебниот режим на штрајк се однесува на решавање на колективен работен спор во приватниот сектор, додека општиот режим на решавање на колективните работни спорови се однесува на штрајковите во дејностите од општ интерес.

Штрајковите можат да се класифицираат врз основа на примена на различни критериуми кои на соодветно место од книгата ќе бидат пошироко објаснети.

Штрајкот најчесто завршува со одлука на организаторот на штрајкот. Штрајкот може да заврши и со спогодба на страните во спорот, одлука на арбитража или со акт на надлежен државен орган. Правните последици можат да бидат: работно-правни, граѓанско паравни, кривично-правни и друга природа. За вработените многу е важно штрајкот да биде законит бидејќи последиците за организаторот и учесниците во него можат да бидат големи. Поради тоа, вработените мора да водат сметка при организирање на штрајк треба да се исполнат сите услови предвидени со закон, во спротивно ќе сносат големими последици.

#### **7.6. Право на вработените на консултирање и информирање**

Правото на работниците да бидат информирани, консултирани и да учествуваат во процесот на одлучување, спаѓаат во основните цивилизациски придобивки на синдикалната борба во XX век. Ова право е само еден аспект на колективната димензија на индустриските односи, односно колективното трудово право. Традиционално колективното трудово право ги опфаќа правилата кои го регулираат односот помеѓу колективитетот на работниците (синдикатот) и работодавачите (асоцијации на работодавци). Во стручната литература правото на вработените на консултирање, информирање и учество во процесот на одлучување се среќава и под називот *социјален дијалог*.

Помина времето кога од вработените се бараше само да работат, а некој друг да одлучува за нивниот работно-правен статус. Со демократизацијата на севкупните општествени односи се демократизираа и индустриските односи. Односите на надреденост и подреденост во процесот на работата полска го отстапува местото на креативна соработка и дијалог меѓу сопственикот на капиталот и сопственикот на работната сила. Успесите и неуспесите



на компанијата треба заеднички да ги споделуваат двата колективитета: работниците и работодавците. Во изминатиот период лошите економско-финансиски резултати секогаш повеќе паѓаа на товар на грбот на вработените.

Правото на вработените на консултирање, информирање и учество во процесот на одлучување е современа демократска алатка преку која вработените имаат можност непосредно да влијаат на процесите и да одлучуваат за прашања и права од економско социјален карактер. Последните неколку години Европската Унија посвети големо внимание на поттикнувањето на дијалогот работниците и нивните преставници со работодавците бидејќи таа гледа јасна поврзаност помеѓу дијалогот и зголемената продуктивност (Barnard, 1995, стр. 702). Правото на информирање и консултации е признато во Повелбата за основните права на работниците од 1989 година (чл. 17 и 18) и Повелбата за основните права во Европската Унија од 2000 година (чл. 27 и 28), а поконкретно е разработено во Директивата 2002/14/ЕС.

Систематскиот развој на социјалниот дијалог во компаниите, на национално и на европско ниво, е од фундаментално значење за справување со промената и за превенција на негативните социјални последици. Социјалниот дијалог овозможува да се одржи рамнотежата помеѓу корпоративната флексибилност и сигурноста на работниците (Barnard, 1995, стр. 702). Обврската за имплементирање на правото на вработените на информирање и консултирање произлегува од Директивата 2002/14/ЕЗ. Оваа Директива ја поставува основната рамка за информирање и консултирање на вработените во Европската заедница, односно поставува минимални барања за информирање и консултирање на вработените, додека истовремено на државите-членки им овозможува да гарантираат поповолни права. Државите-членки имаат избор за определување на подрачјето на примената на Директивата. Според одредбите на Директивата 2002/14 таа може да се применува во претпријатија кои вработуваат најмалку 50 вработени во која било држава-членка или кај организациите кои имаат најмалку 20 вработени во која било држава-членка.

Основен аргумент за систематски развој на социјалниот дијалог во компаниите е тоа што работниците коишто учествуваат во донесувањето на одлуки кои ги засегаат се позадоволни во својата работа и би требало да бидат попродуктивни од оние што само примаат наредби (Chefins, 1997). Затоа на социјалниот дијалог, како активност која го заменува традиционалниот хиерархиски менаџмент, се гледа како на камен темелник на корпоративно управување. На пример, во Завршниот извештај на работната група за економски и социјални импликации на индустриските промени, објавен на крајот од 1998 година, се заклучува дека „*најуспешните компании имаат добар социјален дијалог со своите вработени, бидејќи мотивираните работници се неопходен елемент на комерцијалниот успех*“. Оттука, Групата ги смета за „*неопходни иницијативите на корпорациите, социјалните партнери и владите за создавање на поцелосен и висококвалитетен систем на информирање и консултирање*“.<sup>19</sup>

**А) Правото на консултирање** во ЕУ се остварува преку Советот на вработени и преку т.н. **заеднички консултации**. Во таа смисла, се пропишуваат правила според кои работодавецот е должен да го консултира Советот на вработени за прашања кои се однесуваат на:

- а) следење на примената на законот, колективните договори, статутот и другите општи акти кои се важни за вработените и нивната положба кај работодавецот;
- б) одлуките и другите акти на надлежните органи на работодавецот кои се важни за вработените и нивните услови на работа, во согласност со колективен договор;
- в) унапредување на професионалната рехабилитација и условите за работа на постарите лица, инвалидите, жените и младите и
- г) програма за решавање на технолошкиот вишок.

Консултативните овластувања на советот на вработени се манифестира во вид на

<sup>19</sup> Ibid, стр. 703.

давање мислења, предлози, сугестии и препораки на работодавецот за прашања кои се значајни за вработените и нивните услови за работа. Работодавецот е должен да, во случај на неприфаќање на дадените предлози, сугестии и препораки, односно дадено мислење, да го извести Советот за причините на таквото постапување.

**Заедничките консултации** (*join consultation*) претставуваат посебен облик на информирање и консултирање на вработените од страна на надлежните субјекти на работодавецот. Вработените најпрво се информираат за најзначајните прашања од доменот на тековното работење и развојната политика на претпријатието, а потоа од нив се бара, односно очекува да дадат свое видување на работите т.е. за тоа за што се информирани изнесат свои ставови, сугестии и евентуалне предлози. На тој начин, работниците од пасивни примачи на информации и објект на управување се претвораат во активен набљудувач на работите, драгоцен консултант и значаен субјект во процесот на управување на претпријатието и неговите ресурси, што во интерес на обете страни во работниот однос. Најзначајна и највлијателна форма на консултирање се заедничките консултативни тела кои се составени од претставници на вработените и работодавците (Marinkovic, 2005, 105-109).

### **Б) Право на информирање<sup>20</sup>**

Информациите се многу важен фактор за донесување на благовремени и правилни одлука во сите сфери од општественото живеење, особено во производствената сфера и работните односи. Благовременото, објективното и целосното информирање за фактите за појавите е значајно за секој човек. Информирањето има повеќе функции. Пред сè, без добра информација нема ни успешно планирање ниту ефикасна контрола. Информираниот човек полесно се прилагодува и по потреба ги менува своите ставови и мислења. Затоа, информирањето е многу важна претпоставка за успешно организирање на процесот на работа, функционирање на односите меѓу вработените и работодавецот, уредување на условите за работа и вработувањето, соодветно управување со човековите ресурси. Од наведените причини, многу е важно вработените редовно и на соодветен начин да се информираат за сите прашања кои се значајни за условите за работа, тековното деловно работење, развојната политика, резултатите од работењето (дали е успешно или неуспешно), условите за работење и слично. Ако вработените не се информирани за тоа како нивното претпријатие работи, кои се развојните планови и цели, каква е продуктивноста на работата, што треба да се направи резултатите да се подобрат, тогаш не може да се очекува тие во работата да дадат сè од себе за нештата да бидат подобри. Вработените не се повеќе објект на управување, туку станаа активен субјект на управувачкиот процес. Тие учествуваат во донесувањето на сите значајни одлуки за тековното и идно работење на претпријатието. На вработените во извесна мера им се овозможува да учествуваат и во дефинирањето на целите, стратегијата и визијата на организацијата. Меѓутоа, вработените во новата улога нема да можат добро да се снајдат ако не се информирани. Од тие причини, работодавецот е должен редовно да ги информира вработените за сите наведени прашања бидејќи тоа не е само во интерес на вработените, туку и во негов интерес. Со таквите постапки се создаваат основни претпоставки за елиминирање на сите заблуди и недоразбирања, зајакнување на партнерските односи, трајно зачувување на социјалниот мир, зголемување на работното задоволство и подобрување на вкупните производни резултати.

### **VIII. Колективно преговарање и колективни договори**

Идејата на колективното преговарање се заснова на една демократска социјално-работна филозофија (Kahn, (1959; Богичевич, (1998). Оваа социјално-правна филозофија се потпира на многу постарата филозофија на политичка демократија која е преземена во сферата на трудот. Преговарањето во сферата на трудот (економската и социјално-работната сфера) одговара на парламентаризмот во сферата на политиката, а мирното решавање на работните спорови на мирното решавање на политичките спорови. Политичките преговори

<sup>20</sup> Ж. Кулиќ, *Индустриски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2009, стр. 213-216.

имаат за цел постигнување на согласност на политичките субјекти околу одредени политички прашања, додека колективното преговарање има за цел постигнување на согласност помеѓу трудот и капиталот во работно-социјалната сфера, особено во поглед на уредувањето на работно-правните прашања. Штрајкот како колективен работен спор во современите држави останува *ultima ratio*, а не *ratio* филозофија на колективното преговарање (Lubarda, 2004, стр. 146-147).

### **8.1. Колективно преговарање во Европската унија**

Колективното преговарање на ниво на ЕУ се појавува во средината на 90-те години од минатиот (XX) век. Во настанокот на европските колективни договори им претходело донесување на повеќе правила содржани во оснивачките договори (примарни извори), како на пример, чл. 8 и чл. 117 од „Договорот за основање на Европската заедница“ (Римски договор) од 1957 година. Со Единствениот европски акт (ЕЕА) од 1986 година за прв пат во членот 118Б експлицитно е предвидено европскиот социјален дијалог да може да се одвива во облик на *колективно преговарање* кое води до заклучување на *европски колективни договори за работа*. Претходно е усвоен договор помеѓу здруженијата на работодавачи на ЕУ (UNICE и СЕЕР) и синдикатот на европско ниво (ETUC), според кој социјален дијалог на европско ниво има за цел функционирање на колективното преговарање и заклучување на грански и меѓугрански колективен договор. Следен чекор во развојот на европското колективно преговарање преставува „Спогодбата за социјална политика“ од 1992 година, односно Договорот од Мастрихт, со кој конечно е овозможено да се заклучува европски колективен договор за работа (Lubarda, 2004, стр.325). Таквите поволни услови создадоа правна можност за заклучување на европски компаниски, грански, меѓугрански и меѓурегионални колективни договори за работа меѓу европските социјални партнери (Mitrovic, 2009, 133). Организации на работодавачи на европско ниво - UNICE, СЕЕР, UEAPME и синдикати на европско ниво - ETUC и CЕСI и нивните грански синдикати - Европска федерација на земјоделските работници - EFA и Европската конфедерација на кадри –СЕС (Lubarda, 2004, стр. 305-333). До 2000 година се заклучени вкупно три европски колективни договори за работа: Рамковен европски колективен договор за породилно отсуство во 1995 (имплементиран со Директивата бр. 96/34, Рамковен европски колективен договор за вработените со неполно работно време во 1996 (имплементиран со Директивата бр. 97/81) и Рамковен колективен договор за работа на одредено време во 1997 (имплементиран со Директивата бр. 1999/70) итн. (Лубарда, 1999, стр. 129). До 2006 година бројот на склучените Рамковни колективни договори се зголеми од 3 на 11 со тенденција на зголемување.<sup>21</sup>

За да започне постапка за колективно преговарање на ниво на ЕУ, социјалните партнери (ETUC, BUSINESSSEUROPA, UAEPME, СЕЕР) се должни да ја известат Европската комисија дека имаат намера да започнат постапка на колективно преговарање и во рок од девет месеци (кој може да биде продолжен) на преговарање да постигнат рамковен договор, чија примена може да биде обезбедена на два можни начина: со заклучување на колективни договори во рамките на секоја држава и со одлука на Советот на министри. Така, UNICE, СЕЕР и ETUC на крајот од 1995 година склучија рамковна спогодба за породилното боледување, која е доставена до Европската комисија, која предложи на Советот на министри да усвои соодветен обврзувачки инструмент (Директива). Освен тоа, Европската комисија, врз основа на чл. 3 и 4 од *Спогодбата за социјална политика* има право и обврска да го унапредува социјалниот дијалог помеѓу социјалните партнери на европско ниво, како и да ги консултира нив за секоја активност од социјалната политика. Заради успешно одвивање на колективното преговарање, Комисијата може да преземе самостојни чекори и пред истекот на деветте месеци, како што се дополнителна консултација на Комисијата, оценка за репрезентативноста на социјалните партнери и др. Многу важна карактеристика на

<sup>21</sup> Европски социјални модел-социјални дијалог (достапно на [www.fpn.co.me/files/1270118999.pdf](http://www.fpn.co.me/files/1270118999.pdf), последен пристап на ден 19.07.2010 год.)

европските колективни договори е тоа што со нив се постигнува социјален мир и консензус меѓу трудот и капиталот, како и усогласување на концептот на единство и концептот на зачувување на различноста во областа на заедничката социјална политика.

### **8.1.1. Субјекти на колективното преговарање во Европската Унија**

#### **А. Европска комисија**

Европската комисија е колегијален извршен орган на ЕУ и има карактеристики на парламентарна и одговорна влада (Шкарик, 2009, стр. 572). Времетраењето на мандатот е идентичен на мандатот на пратениците во Европскиот парламент и трае пет години. Комисијата е составена од по еден член од секоја држава-членка, вклучувајќи го и нејзиниот претседател и министерот за надворешни работи. На самитот во Брисел во јуни 2007 година е одлучено Комисијата да биде составена од 17 члена, а по 2014 година, бројот на членовите на Комисијата ќе биде еднаков на две третини од бројот на државите – членки, според строго утврден редослед на ротација (Шкарик, 2009, стр. 573-573). Комисијата има претседател и потпретседател. Комисијата има широки надлежности и моќ: има широки овластувања за предлагање на конкретни мерки за чие донесување се надлежни Европскиот парламент и Советот на ЕУ. Таа се грижи за спроведување на договорите (чувар на договорите) и одредбите кои ги донеле органите на ЕУ, управува со фондовите и буџетот на ЕУ, дава препораки и мислења во областа на економската и монетарната политика, подготвува и извршува одлуки др (Вајденфелд & Веселс, 2003, стр. 121-126). Оттука, можеме да заклучиме дека ЕК е колективен извршен орган со улога на Европска влада.

Каква е улогата на Комисијата во колективното преговарање? Таа е двигател на социјалниот дијалог и колективното преговарање во ЕУ. Со воведувањето на членот 118Б во Единствениот европски акт, Комисијата доби надлежност да се грижи за развивање на социјалниот дијалог меѓу социјалните партнери на европско ниво, кое може да доведе до склучување на европски колективен договор (Лубарда, 1999, стр.111-112). Освен класичниот метод на создавање на европско социјално право со директиви, се отвара можност за создавање и на автономно европско социјално право, што бара исполнување на одредени претпоставки. Доколку социјалните партнери сакаат да заклучат европски колективни договори (КД), тие се должни да ја известат Комисијата и во рок од девет месеци да заклучат рамковна спогодба (договор) чија примена може да биде на два начина. Прво, преку склучување на КД во рамките на секоја држава и второ, со одлука на Советот на министри, кога материјата на регулирање е во надлежност на комунитарните органи. ЕК во 1998 година објави соопштение: „Прифаќање и развој на социјалниот дијалог на европско ниво“ (СОМ (98)322 20/5/98), во кое се наведуваат најважните акции со цел развој на колективното преговарање на комунитарно ниво.<sup>22</sup> До 2008 година во рамките на Европската комисија беа формирани 36 секторски Комисии за социјален дијалог на ниво на Европска Унија.<sup>23</sup>

#### **Б. Економско – социјален комитет на ЕУ**

Економско социјалниот комитет на ЕУ е формиран во 1958 година, со задача да ги артикулира заедничките интереси на стопанството и социјалното цивилно општество (Линзман, И., стр. 189). Ова тело има наднационален карактер и е составено од три различни интересни групи од разни држави-членки на ЕУ и тоа од: работодавачи здруженија, синдикати и други интереси асоцијации како што се потрошувачи, трговски комори, здруженија на земјоделци и др. Од самата структура може да се забележи дека владите на државите членки на ЕУ не се застапени во ова трипартитно тело. Ова тело не учествува директно во колективното преговарање во ЕУ, туку како советодавно-консултативно тело има за цел да ги советува органите на ЕУ за прашања од економско-социјален карактер.

<sup>22</sup> Повеќе во European Trade Union Information Bulletin, Issue 2/98, стр. 8.

<sup>23</sup> Industrial Relations in Europe 2008, European Commission, Brussels, 2008, p. 120, Тибор Сарваш, Грански социјални дијалог у ЕУ и у Маџарској, Министерство на иностраних послова Републике Маџарске и Унапредење комуналних услуга Србије-УКУС, Пројекат „Развој меѓународне сарадње“ стр. 10.

Освен тоа Комитетот има надлежност, во еден дел задолжително, во друг дел факултативно право на давање мислење на Парламентот за одредени Директиви, Препораки, политики на ЕУ, особено за движење на работната сила, индустриската, технолошката и политиката на вработување, како и за социјалниот дијалог, каде колективното преговарање има многу важна улога во регулирањето на работните услови.

### ***В. Синдикати***

Како единствен субјект на страната на работниците се јавува Европската конфедерација на синдикатите-ЕКС (ETUC). Овој синдикат здружува 64 национални сојузи (European Commission, 2011, стр.4-5) и застапува (претставува) над 90% од сите организирани работници во Европската Унија. ЕКС денес има околу 62 милиони членови организирани во 82 национални федерации од 36 европски држави. Стапката на синдикалното членство во однос на вкупниот број на работници во ЕУ - 27 држави се намали од 27.8% во 2000 година на 23.4% во 2008 година, при што синдикатите изгубија скоро три милиони членови (European Commission, 2011, стр. 35). Во рамките на општата тенденција на опаѓање на синдикалното членство постои голема варијација меѓу државите членки на ЕУ. Така, во 2008 година степенот на синдикализација (синдикална густина) варираше од 68.8% во Шведска до 7.6% во Естонија.

Во Европската конфедерација на синдикати (ЕТУЦ), освен, национални синдикални федерации од 28 држави – членки на ЕУ, членуваат и национални синдикални федерации и од други држави кои не се членки на ЕУ, како на пример Андора, Исланд, Лихтенштајн, Монако, Норвешка, Сан Марино, Швајцарија и Турција (European Commission, 2011, стр. 35). Националните синдикални федерации од Босна и Херцеговина, Република Македонија и Србија имаат статус на придружни членки. Европската конфедерација на синдикати (ЕТУЦ) партиципира во трипартитните консултативни тела на ЕУ и е потписник на повеќе Европски индустриски и секторски колективни договори.

### ***Г. Работодавачки организации***

Во ЕУ, главна работодавачка организација е **BUSINESSEUROPE** (претходно Сојуз на бизнис и работодавачки конфедерации на Европа **UNICE- Union of Business and Employers Confederations of Europe**) која ги застапува интересите на работодавачите во приватниот сектор. Во неа членуваат 36 работодавачки организации од 31 држава, претставувајќи околу 20 милиони компании во Европа, вклучувајќи и од држави кои не се членки на ЕУ: Хрватска, Црна Гора, Исланд, Норвешка и Сан Марино (но нема членки од Словенија и Словачка кои се членки на ЕУ). **BUSINESSEUROPE** нема секторски (грански) работодавачки организации.

Две други помали Европски конфедерации ги претставуваат малите и средните претпријатија (UEAPME) и претпријатија од општ и јавен интерес (CEEP). Сите се вклучени во трипартитните консултативни тела на ЕУ и имаат потпишано Европски меѓуиндустриски договори.

#### ***8.1.2. Правна рамка на колективното преговарање во ЕУ***

Со оглед на тоа дека во поглавјето за меѓународно правните инструменти на Европската Унија за колективното договарање опширно ги елабориравме, од практични причини нема да се повторуваме, па затоа во продолжение само ќе ги споменеме. Тие се: Европската социјална повелба на Советот на Европа од 1961 година, Повелбата на заедницата за основните социјални права на работниците од 1989 година, Договорот за ЕУ (Договорот од Мастрихт) од 1993, Директивата 2002/14/ЕЦ, Консолидираната верзија на Договорот од Лисабон од 2009 г.

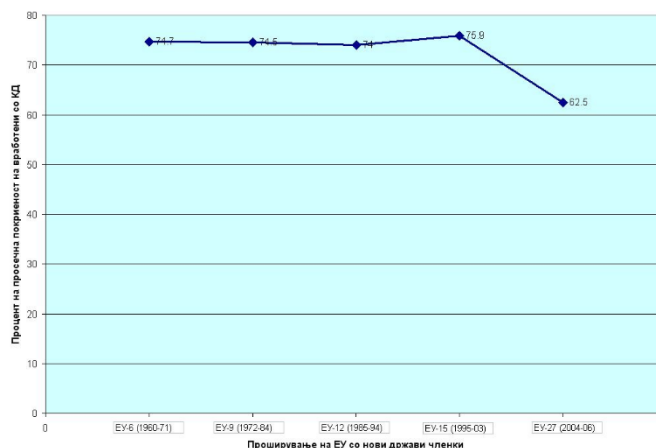
#### ***8.1.3. Покриеност на вработените со колективно преговарање во ЕУ***

Ако направиме споредбена анализа на стапката на покриеност на вработените со колективно преговарање во Европската Унија со процесот на проширување несомнено ќе забележиме евидентна разлика. Движењето на просечната стапка на покриеност на вработените со колективно преговарање со процесот на проширување на ЕУ ќе го прикажеме преку следната Табела бр. 1:

	ЕУ-6 (1960-71)	ЕУ-9 (1972-84)	ЕУ-12 (1985-94)	ЕУ-15 (1995-03)	ЕУ-27 (2004-06)
Покриеност на вработените со КД во ЕУ	74.7%	74.5%	74.0%	75.9%	62.5%

Извор: ICTWSS database<sup>24</sup>

Графикон 1: Степен на покриеност на вработените со колективно преговарање во ЕУ



Просечната покриеност на вработените со колективно преговарање во ЕУ-6 била околу 75%, ЕУ-12 со 74,5%, во ЕУ-15 покриеноста била 75.9%. Со проширувањето на ЕУ со 10 нови држави-членки, од кои претежно доаѓаа од пост комунистичките држави, каде просечната стапка на покриеност на вработените со колективно преговарање е под 50%, просечната стапка на покриеност на вработените со колективно преговарање во ЕУ-27 е 62.5% (European Commission, 2011, стр. 78). Опаѓањето на стапката на покриеност со колективно преговарање е како резултат на проширување на ЕУ со нови држави – членки каде стапката на покриеност на вработените со колективно преговарање е значително пониска (< од 50%).

Согласно резултатите од спроведеното истражување на Работната група на пазар на труд на Европската комисија (*Labour Market Working Group of European Commission*), земјите со средно ниво на колективно преговарање се карактеризира со повисока стапка на покриеност на вработените со колективно преговарање (Европска комисија, 2007а). Во земјите со стапка на покриеност на преговарање од над 70%, доминира секторското колективно преговарање, додека во земјите каде преовладува колективно преговарање на ниво на работодавач (претпријатие) стапката на покриеност на вработените со колективно преговарање е 40% или пониско (European Commission, 2011, стр. 78). Оттука може да се заклучи дека во ЕУ доминира секторскиот модел на колективно договарање.

## IX. Трипартизам

### 9.1. Поим и суштина на трипартизмот

Според Меѓународната организација на трудот (МОТ), под поимот социјален дијалог се подразбира бипартитен и трипартитен дијалог на било кое ниво каде како партнери се вклучуваат работодавачите, синдикатите и власта без оглед на целите на тој дијалог (Ishikawa, 2003). Поимот социјален дијалог го опфаќа колективното преговарање меѓу синдикатот и работодавачите на ниво на гранки (дејности) или ниво на претпријатие, но и

<sup>24</sup> Преземено од Industrial Relations in Europe 2008, EC, Brussels, p. 22.

трипартитни спогодби и договори помеѓу владата, синдикалните центри и здруженија на работодавачи.

Во поновата практика на Европската Унија, се појави и развива нов вид на флексибилен трипартизам познат под името *трипартитен плус социјален дијалог*,<sup>25</sup> што значи инволвирање и на други организации и институции. Овој вид на социјален дијалог можеме да го сретнеме и под називот „сеопфатен социјален дијалог“ (Bagić, 2010, стр. 204). Ова подразбира дека освен традиционалните социјални партнери (Синдикатот, Државата и Работодавачите) за одделни прашања се вклучуваат *специфични интересни организации* (пр. младински, инвалидски, пензионерски организации, женски, еколошки, заштита при работа, професионални асоцијации, асоцијации за заштита на семејствата и др. одразлично ниво, односно меѓународно, регионално или локално ниво) во социјалното партнерство и дијалогот поради нивната заинтересираност и спремност да придонесат во унапредувањето на економско-социјалните услови.

Поимот трипартизам влекорени од сложенката од зборот **три** и латинскиот збор **pars, partis** што во превод значи дел. Двата збора синтетизирани, а потоа преведен и означуваат триделен, односно структура составена од три елементи-дела. Во познатиот Лексикон на странски зборови и изрази на М. Вујаклија, зборот трипартизам има латински корени (*tripartitus*) и е определен како „*тристран*“, односно, „*поделба на три дела*“ (Вујаклија, 1980, стр. 925) односно структура составена од три дела, без разлика дали станува збор за предмет или институција.

Од сите горенаведени детерминанти за поимот трипартизам може да се извлече една заедничка констатација дека тој претставува модел на институционална рамка во која се воспоставува, развива и практикува филозофијата на *заемна доверба, толеранција и компромис*.

**Суштина на трипартизамот:** Суштината на трипартизамот е социјалниот дијалог, преговорите и постигнување на компромис заради намалување на конфликтите во економско-социјалната сфера и постигнување на општествен консензус и индустриски мир во општеството.

#### **9.1.1. Меѓународно правни инструменти на трипартизамот**

Функционирање на трипартизамот на меѓународно, регионално и национално ниво во развиените држави во светот е овозможено со постоење на соодветна правна рамка, создадена од МОТ, ООН и ЕУ.

#### **9.1.2. Правни инструменти на Советот на Европа за трипартизамот**

Најважен регионален правен инструмент за трипартизамот и социјалниот дијалог во ЕУ е Европската социјална повелба.

**Европската социјална повелба**<sup>26</sup> на Советот на Европа во делот каде што се зборува за правото на колективно преговарање се осврнува на бипартитните консултации и социјален дијалог при што државите потписнички на истата се обврзуваат:

1. да ги поттикнуваат паритетните консултации меѓу работниците и работодавачите (член 6 став 1 точка 1);
2. да го унапредуваат, кога тоа е потребно и корисно, механизмот на слободни преговори помеѓу работодавачите, од една страна, и организациите на работниците од друга страна, со цел преку колективните договори да се уредат условите за работа (член 6 став 1 точка 2).

Иако Европската социјална повелба директно не го употребува зборот Економско социјален совет или трипартизам, туку зборува за поттикнување на бипартитни консултации, сепак државата како трет партнер во овој процес преку своите органи и институции се наметнува и создава нормативни претпоставки за водење на реален социјален дијалог, но и активно да се вклучува во уредувањето на економско-социјалните односи во државата.

### **X. Колективен работен спор**

<sup>25</sup> Види повеќе во: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm>

<sup>26</sup> Република Македонија ја ратификуваше Европската социјална повелба во декември 2004;

### **10.1. Поим и видови на колективен работен спор**

Колективниот работен спор, претставува посебен вид на работен спор. Тој секогаш настанува при повреда на колективни права, или заради заштита на колективните интереси во врска со колективните работни односи.<sup>27</sup> Главна карактеристика на овој вид на спор е колективноста во поглед на субјектите (страните) и предметот на спорот. Колективните работни спорови најчесто настануваат кога ќе затаи колективното преговарање. Ваквите спорови покажуваат дека е сериозно нарушена рамнотежата помеѓу социјалните партнери. Решавањето на овој вид на спор е од страна на судовите (редовен или специјализиран работен суд), како и со помош на мирни (алтернативни) методи (мирење, посредување, арбитража и др.), така и со методи на колективни (индустриски) акции (Lubarda, 1999, стр. 22). Сè додека социјалните партнери водат преговори за решавање на одредено спорно прашање, не може да се каже дека настанал колективен работен спор. Тој настанува во моментот кога социјалните партнери (преговарачките страни) при колективното преговарање не можат да се договорат за одредено спорно прашање, односно кога преговорите западнат во ќорсокак (Lubarda, 1999, стр. 12). Колективниот работен спор претставува антитеза на социјалниот дијалог и секогаш се јавува кога нема социјален дијалог помеѓу социјалните партнери.

Колективниот работен спор е експлицитно поврзан со процесот на колективното преговарање. Не може да стане збор за колективен работен спор, ако претходно немало колективни преговори. Мирното решавање на колективните работни спорови претставуваат интегрален дел на колективното преговарање. Поимот колективно преговарање има потесно и пошироко значење. Потесното значење е поврзано со правата и обврските на работниците и работодавците, додека поширокото значење на колективното преговарање ги опфаќа и мирните методи на решавање на работните спорови.

### **10.2. Субјекти на колективниот работен спор**

Субјекти на колективниот работен спор се истите субјекти кои учествуваат во процесот на колективното преговарање. Постојат субјекти на колективниот работен спор од страна на вработените и субјекти од страна на работодавците.

#### **10.2.1. Субјекти на страна на вработените**

Субјекти на колективниот работен спор на страната на вработените најчесто е синдикатот, а поретко група на вработени (кои не се синдикално организирани) и совет на вработените.

**а) Синдикатот:** Синдикатот на вработените се јавува како субјект на колективниот работен спор, било да се работи за интересен или правен колективен работен спор. Субјект на колективниот работен спор може да биде синдикатот кој има овластување за заклучување на колективен договор, кој во зависност од прифатениот модел во одредена држава, може да биде репрезентативен или мнозински синдикат.

**б) Група (мнозинство) на вработени:** Основно прашање кое се поставува при определувањето на субјектите на колективниот работен спор од страна на работниците кој е потребниот број којшто треба да се задоволи за групата на вработените да стекне законско право на субјект на колективните работни спорови. Во некои држави (Јапонија и Германија) на пример група на вработени не може да се јави како субјект во колективниот работен спор, туку во тоа својство може да се јави само синдикатот. Во француското и британското работно законодавство група на вработени може да се јави како субјект на колективен работен спор.

Во француското трудово право група на вработени без својство на правно лице може да биде страна во колективен работен спор, под услов да се работи за најмалку една четвртина (1/4) од вработените.

Во македонското позитивно право група на вработени, исто така, немаат правен субјективитет, па оттука немаат правно овластување ниту за колективно преговарање, а

<sup>27</sup> Ibid, стр. 12



согласно тоа не може да се јави ни како субјект на колективен работен спор.

**в) Совет на вработени:** Советот на вработени може да се јави како субјект *suigeneris* во колективниот работен спор, кога се работи за прашање кои пред сè влегуваат во доменот на соодлучувањето на советот на вработените и работодавачите (директорите). Овој *suigeneris* колективен работен спор во споредбеното право се јавува во германското (*Betriebrat*), во француското (*comite d'entreprise*), во шведското трудово право во врска со „учество во одлучување за користење на посебни фондови и средства на претпријатијата“ (Shmidt, 1977, стр. 79-80).

**г) Штрајкувачки одбор:** Штрајкувачкиот одбор нема својство на правно лице, но во праксата може да биде субјект на колективен работен спор. Неговите ингеренции за време на штрајкот се големи. Надлежностите на штрајкувачкиот одбор во штрајкот зависат од законските решенија и другите прописи. Штрајкувачкиот одбор како субјект на колективен работен спор се јавува кога штрајкот не го организира синдикатот, туку мнозинството вработени. Штрајкувачкиот одбор го води штрајкот, ги дефинира штрајкувачките барања, ги координира штрајкувачките активности, соработува со медиумите и дава соопштенија за причините за организирање на штрајкот и штрајкувачките барања, одлучува за организирање на работничка стража, управува со активностите на учесниците во штрајкот и членовите на штрајкувачката стража и врши други работи и активности поврзани со штрајкот. Во многу држави, штрајкувачкиот одбор учествува во одредување на вработените кои за време на штрајкот ќе работат, со цел во дејностите од општ интерес обезбеди минимум процес на работа, согласно законот. По тој повод, штрајкувачкиот одбор директорот или друго одговорно лице на претпријатието склучуваат спогодба за определување на вработените што ќе работат. Одговорноста на штрајкувачкиот одбор е особено важна во дејностите од општ интерес бидејќи во тие дејности мора да се организира и обезбеди минимум процес на работа.

Во македонското позитивно право штрајкувачкиот одбор нема правен субјективитет и поради тоа не може да се јави како субјект на колективен работен спор.

### **10.2.2. Субјекти на колективен работен спор на страна на работодавците**

Во Европската Унија организирањето на работодавците е речиси идентична како и кај организациите на работниците (синдикатите). Репрезентативноста на организацијата на работодавците е прифатена како услов за признавање на правото на колективно преговарање. Во сферата на стопанството призната репрезентативност има Унијата на индустрија на европските заедници-UNICE (сегаBUSINESSEUROPA), која опфаќа најголем број на национални асоцијации (здруженија) на работодавачи на земјите членки на ЕУ. Оваа асоцијација е меѓусекторска и активно учествува во склучување на рамковниот колективен договор на ниво на ЕУ. Друга асоцијација на работодавците со репрезентативен статус во сферата на јавниот сектор е Европскиот центар за јавни претпријатија-CEEP.

Грански асоцијации на работодавците во ЕУ со призната репрезентативност се јавуваат повеќе, како што се: Комитет на професионални организации во земјоделството (COPA); За трговија на големо (EUROCOMER); Федерација на здруженијата на работодавачите во трговијата со метал(WEM); Европскиот секретаријат за слободни професии (SEPIL) и др.

### **10.3. Правен режим по кој се решаваат колективните работни спорови**

Од аспект на теорија и практика, имаме колективни работни спорови во приватниот сектор кои се решаваат според правилата на **општ правен режим**, и колективни работни спорови во дејностите од општ интерес (јавниот сектор) кои се решаваат според правилата на **посебен правен режим**.

Споровите кои се решаваат според правилата на општ правен режим, по правило, се поврзуваат за решавање на колективните работни **спорови во приватниот сектор**.

Решавањето на колективните работни спорови согласно општиот правен режим, можат

да се решат по мирен пат со мирни методи, во постапка пред суд или по пат на економски или друг вид на притисок со примена на методи на директна индустриска акција.

Споровите кои се решаваат по правилата на посебен правен режим, во принцип, се однесуваат за **јавниот сектор**. Такви дејности се сметаат дејностите кои ги извршуваат работодавците (јавните претпријатија) во областа на електростопанството, сообраќајот, радиодифузијата чиј основач е државата, ПТТ услугите, здравствената и ветеринарната заштита, грижата на децата, производството на основните прехранбени производи и др. Оваа поделба е важна и од аспект на мирните методи бидејќи јавните претпријатија и установите на јавните служби се под посебен правен режим на штрајк, т.е. налага обврска за започнување на мирнење и посредување пред да започне штрајкот, што е исклучок од општото правило на мирното решавање на колективните спорови. Во јавниот сектор, освен синдикатот, како субјекти на колективниот работен спор се јавува државата и нејзините органи и тела (владата, министерствата, управата, менаџментот во јавните претпријатија и др.).

При решавањето на колективни работни спорови во јавниот сектор на работодавачите не е допуштено користење на методи на директна индустриска акција, односно локаут (lockout). Локаутот е признато право само на работодавачите во приватниот сектор.

#### **10.4. Принципи на решавање на колективните работни спорови во ЕУ**

Решавањето на колективните работни спорови (*grievance adjustment, dispute settlement*) се заснова на принципите на индустриските односи, а тие се: *автономност, доброволност, трипартизам и неутралност* на државата во конкретен колективен работен спор. Наведените принципи се објаснети претходно, па затоа нема да ги објаснуваме.

### **XI. Мирно решавање на колективните работни спорови во ЕУ**

Европската Унија и државите членки посветуваат значајно место за развој на мирните методи на колективните работни спорови. Мирното решавање на колективните работни спорови во современите пазарни општества е во тесна корелација со колективното преговарање во една држава.

Важен момент во поглед на мирните методи има нивната институционализација, пред сè преку формирање на јавни служби за мирнење и посредување. Институционализацијата на мирните методи и нивната афирмација во практиката за решавање на индустриските конфликти, како своевиден продолжеток на преговарачкиот процес се *conditio sine qua non* за стабилизација на индустрискиот мир и смалување на бројот на штрајкови.

#### **11.1. Методи на мирно решавање на работните спорови**

Колективните работни спорови, по правило, се решаваат на неформален, но и формален начин. Ако неуспее неформалниот начин, тогаш тие се решаваат со примена на формални методи и постапки. Решавањето на колективните работни спорови со помош на формални методи се одвива на три начина: 1) по мирен пат, 2) во постапка пред суд и 3) по пат на економски и друг притисок.

Мирните методи претставуваат примарни методи во решавањето на колективните работни спорови. Тие ја изразуваат филозофијата на индустриските односи и се многу ефикасни методи за решавање на споровите. Уште кон крајот на XIX век, Сидни и Беатрис Веб го документирале „методот на колективното договарање“. Во современите индустриски односи на мирните методи се дава предност во однос на директните колективни акции (штрајк, бојкот, пикетинг, локаут и др.). Судското решавање на колективните работни спорови се нарекува редовно, односно решавање со регуларни (законски) методи (Lubarda, 2004).

Државата индиректно помага со донесување на соодветна легислатива (регулатива) за основањето на официјални институции за решавање на колективните работни спорови, пред сè јавни служби за мирнење и посредување.

#### **11.2. Мирни методи**

Најпознати мирни методи за решавање на колективните работни спорови се: *помирувањето, посредувањето, арбитражата*. Методите на мирно решавање на колективните работни спорови уште се нарекуваат вонсудски или алтернативни методи на решавање на спорот. Овие методи во основа се потпираат на волјата на страните во спорот нивниот спор да се реши по вонсудски пат пред сè заради брзината и економичноста на постапката.

Помирувањето (*conciliation*)<sup>28</sup> е метод на решавање на колективниот работен спор кој се состои во давање на помош на страните во спорот од страна на помирувач, кој настојува да ги убеди во потребата да се состанат и расправаат за предметот на спорот, со цел полесно да се спогодат во решавање на спорот, и притоа сами да дојдат до прифатлив компромис, односно договорно решавање на спорот.

Посредувањето (*mediation*)<sup>29</sup> како метод на решавање на колективни работни спорови, се состои во давање на услуга на странките во спорот од страна на трето неутрално лице-посредник (медијатор), со цел да дојдат до заедничко спогодбено решение. Ако во тоа не се успее, посредникот го истражува спорот и е должен на страните во спорот да даде формални препораки во вид на предлог за решавање на спорот, кој се разбира, правно не ги обврзува страните во спорот (Барнард, 2010, стр. 774-775). Таквата препорака е само морално обврзувачка за страните во спорот и не е задолжителна.

**Во Препораката бр. 92 на МОТ** се предвидува доброволно помирување на страните во спорот, односно да се воздржуваат од штрајк пред да се примени методот на помирување и арбитража. Според МОТ помирувањето се дефинира како: „*Практика во која се користат услугите од неутрална трета страна во некој спор, како начин за помагање на страните во спорот да се намали степенот на разликите и да се постигне заедничка прифатлив договор или решение*”.

Со чл. 13 (2) од **Повелбата на Заедницата за основните социјални права на работниците** од 1989 година (но, не и со Повелбата за основните права на ЕУ) се охрабрува алтернативното решавање на спорови помеѓу работниците и менаџментот на соодветни нивоа преку поттикнување на формирање и воведување на соодветни механизми и процедури за помирување, посредување и арбитража, согласно националните практики (барнард, 2010, стр. 775).

## **ХП. Правна и институционална рамка за решавање на колективните работните спорови**

### **12.1. Јавни служби за мирење и посредување: компаративна анализа**

За успешно организирање на постапката за решавање на колективните работни спорови, многу држави воспоставиле соодветни јавни служби и институции за мирење и посредување. Називот на овие институции од држава до држава се разликуваат (служби, одбори, совети, комисии и сл.), но принципот на работење е речиси идентичен. Заедничко на сите овие управни агенции е тоа што нивното основање се уредува со закон. Овие служби и агенции се под непосредна контрола и управување на државата и затоа имаат јавен карактер. Најпознати држави во кои се институционализирани и организирани јавни служби за мирење и посредување во Европа се: Шведска, Велика Британија, Германија, Италија, потоа САД, Канада во Северна Америка, додека во Азија вакви служби најмногу има развиено во Јапонија.

**Во Шведска** постои долга традиција на функционирање на јавна служба за мирење и

<sup>28</sup> Терминот *conciliation* потекнува од латинскиот збор *concilio*, *conciliare*-што значи составување, обединување на мислењето, спријателување, помирување, придобивање. Види Латинско-хрватски или српски речник, Школска књига, Загреб, 1979, стр. 57.

<sup>29</sup> Терминот “*mediation*” се користи во Франција со значење „посредување” додека во В. Британија повеќе се употребува поимот “*conciliation*” иако термините „*conciliation*”, и “*mediation*” синоними во англискиот јазик. И терминот медиатион има свои корени во латинскиот јазик: *mediativus* (кој посредува), *mediare* (земање неутрална позиција). Види М. Вујаклија, Лексикон страних речи и изрази, Просвета, Београд, 1980, стр. 545.

посредување уште од 1906 година позната под името *Одбор за помирување*, а во 1976 година со Законот за заедничко регулирање на работниот живот, формирано е *Национално биро за помирување*, чија задача е да именува помирител за одреден колективен работен спор. Во случај на работен спор од поголема димензија, со овој закон е дадено овластување на Владата да избере специјална комисија на помирители. Овластувањата на помирителот се прилично ограничени, но со закон е овластен да предложи решение на страните во спорот. Предлогот за решавање на спорот правно не ги обврзува страните. Доколку не го прифати предлогот, тогаш помирителот може страните во спорот да ги упати пред арбитража.

Во **Велика Британија** согласно Законот за заштита на вработувањето од 1975 година формирана е Служба за советување, миреење и арбитража (*Advisory, Conciliation and Arbitration Service-ACAS*), која е наследничка на Комисијата за индустриски односи (*Commission on Industrial Relations*). Организационата структура на оваа Служба се заснова на принципот на трипартизам-од десет членови три се именувани од страна на британската конфедерација на синдикатот (*Trade Union Congress-Конгрес на Синдикатот*)<sup>30</sup>, три члена од страна на конфедерацијата на здруженијата на работодавци (*Confederation of British Industry-Конфедерација на британската индустрија*), останатите три се независни членови, додека преостанатиот еден член е претседавач со полно работно време и е професионално вработен. Службата за советување, миреење и арбитража претставува независно тело, иако нејзиниот буџетот го контролира владата. Има надлежност да утврди преговарачки права на синдикатот (на барање на работодавачите), како и да ги решава колективните работни спорови. Друга институција за решавање на индустриски спорови во В. Британија е Централниот Арбитражен Комитет (САС) кој е формиран со закон.

Во **Германија** интересните колективни работни спорови ги решава Државниот одбор за спогодување, согласно одредбите на Законот бр. 35 за постапка за миреење и арбитража. Посредувањето може да се јави како посебен случај пред работните судови решаваат правни колективни работни спорови. Решавањето на правните колективни работни спорови пред работен суд за почнува со помирување, кое го води претседателот на советот на работниот суд, со цел страните во спорот да дојдат до заедничко прифатливо решение. Сесијата на помирување може да заврши со порамнување на страните, повлекување на тужбата или продолжување на постапката пред Советот на работниот суд во полн состав, и донесување на пресуда. Советот на работниот суд во полн состав го сочинуваат по еден претставник на гранскиот синдикат и соодветното гранско здружение на работодавци.

Правните колективни работни спорови кои се јавуваат во јавниот сектор се решаваат пред работните судови, освен ако во правниот колективен работен спор како страна се јавуваат државните службеници, за чие решавање се надлежни управните судови (Lubarda, 2004, стр. 125-126).

Во **Италија**, доколку дојде до колективен работен спор од мали размери, тогаш посредувањето и миреењето се врши со помош на преставник од јавната власт, бирото на трудот, а доколку се работи за колективен работен спор од поголеми размери и се од национално значење, во тој случај се вклучува Министерството за труд. Берзата на трудот (Агенција за вработување) игра значајна улога во решавањето на индивидуалните работни спорови, но поради перцепцијата од страна на синдикатот и здруженијата на работодавците дека оваа институција е бирократизирана, тие бараат директно вклучување на претставник од соодветното министерство да посредува во спорот.

Правните индивидуални и колективни работни спорови во државната управа се во надлежност на управните судови (Teu, (1990, стр. 138).

Во **Бугарија** во 1997 година е формирано национално тело, Национален институт за помирување и арбитража. Ова тело за својата работа одговара пред Министерството за труд и социјални работи. Структурата на ова тело е на трипартитна основа (преставници

<sup>30</sup> Основни податоци за Конгрес на синдикатот на В. Британија, како конфедерација на синдикатот на В. Британија, можат да се видат во Лексиконот на индустриски односи, стр. 205-208.

на власта, синдикатот и работодавците). Во 2001 година ова тело претрпе реорганизација и сега се занимава со решавање на колективни работни спорови.

Во **Унгарија** важно место во мирното решавање на колективните работни спорови на државно ниво има *Советот за усогласување на интересите*, чие формирање е предвидено со законот за труд од 1992 година (чл. 16 и 17). Советот е формиран на трипартитна основа, односно во него влегуваат претставници на синдикатот, здружението на работодавци и претставници од владата. Законот за труд на Унгарија не предвидува формирање на јавни служби за мирење и посредување, туку основен модел во решавањето на колективните работни спорови е моделот заснован на приватни институции.

### **12.2. Правосудни органи**

Кога се зборува за улогата на судовите во решавањето на колективните работни спорови, треба да се истакнат две особено значајни начела содржани во меѓународните стандарди на трудот: *начело на двостепеност на судовите и обезбедување соодветни механизми за доброволно решавање на (колективните) работните спорови*. И во рамките на судските постапки за решавање на колективните работни спорови се јавува фазата на помирување каде судијата им помага на страните во (правниот) колективниот работен спор сами да постигнат спогодба. Ова е карактеристично за постапките пред индустриските трибунали во Велика Британија и пред советите на добри луѓе – советите на праведници во Франција.

Значајно место во решавањето на колективните работни спорови имаат и судовите, при што за решавање на овие спорови надлежни можат да бидат: работните (специјализирани) судови, работни трибунали (професионални и непрофесионални) и судови од општа надлежност (Холандија, Грција, Италија, САД).

### **12.3. Суд за работни спорови**

Поради специфичноста на индивидуалните и колективните работните спорови, во голем број на држави се формирани специјализирани Судови за работни спорови или работни трибунали. Работните судови или работните трибунали се надлежни за решавање на правни колективни работни спорови (не и интересни). Такви работни судови постојат во Германија, Шведска, Норвешка, Данска, и работни трибунали – совет на добри луѓе во Франција.

**Работен суд во Германија.** Законскиот режим на работното судство воспоставен е со Законот за работни односи од 1926 година, за да со Законот за работни судови од 1953 (дополнет 1979) година, системот на работни судови е воведен во сите судски инстанци: од првостепен, преку апелационен, до Сојузен работен суд, што преставува највисок степен на специјализација на судството во оваа сфера. На ниво на федерална единица (*Lander*) се формирани првостепени и апелациони работни судови, додека на федерално ниво е формиран Сојузен работен суд (*Bundesarbeitsgericht*).

Работните судови имаат надлежност да решаваат правни колективни работни спорови, додека за решавање на интересни колективни работни спорови се предвидени алтернативни постапки и методи на колективни акции.

**Работен суд во Шведска.** Во Шведска со Законот за работни судови донесен во 1928 година е воведен специјален суд за решавање на работни спорови, кој со Законот за колективни договори, претставува една целина. Работниот суд во Шведска е двостепен (првостепен и областен). Внатрешниот состав на судот е трипартитен, така да општиот состав (советот) на работниот суд вклучува професионални судии (*officials*), членови определени од работодавачите и членови определени од синдикатот. Советот на работниот суд вообичаено брои седум члена -претседател, потпретседател, независен експерт од областа на пазарот на трудот, два члена од страна на работодавците (еден од приватните работодавци и еден од јавниот сектор), како и два члена од страна на вработените (еден од Конфедерацијата на синдикати – ЛОи еден од Конфедерацијата на синдикатите на јавните службеници-ТЦО).

**Индустриски трибунал во Велика Британија.** Во Велика Британија индустрискиот

трибунал е формиран во 1964 година според моделот на специјализираните работни судови во голем број на европски држави. Советот на индустрискиот трибунал е составен од професионален судија, претставник на вработените и претставник на работодавците. Овие трибунали исклучиво се надлежни за решавање на индивидуални работни спорови, додека решавањето на колективните работни спорови е во надлежност на службите за миреење (посредување) и арбитража.

Во *Ирска* работниот суд е надлежен за решавање на сите колективни работни спорови во врска со штрајковите и отпуштањето на учесниците во штрајкот, како и за спорови помеѓу самите синдикати. Во поглед на колективните работни спорови кои произлегуваат од колективното преговарање, во Ирска е формирано трипартитно тело (комисија) составено од претставници на владата, работодавците и синдикатите, кое донесува препораки, кои во праксата најчесто се прифаќаат.

**Совет на добри луѓе во Франција.** Непрофесионалните работни трибунали најпрво се јавуваат во Франција во времето на Наполеон Први, кога во 1806 година се формираат специјализирани судови (трибунали) за решавање на одредени индивидуални спорови во градот Лион под називот – *Совет на добри луѓе* или совети на праведници (*conseil des prud hommes*). Подоцна овој вид на специјализирано непрофесионално работно судство се проширува на целата територија на Франција, при што станува пример на многу европски држави кои го прифаќаат концептот на специјализирано судство во сферата на работните спорови (Rivero&Savatier, 1987, стр. 274-275; Roo&Jagtenberg, 1984, стр. 117-118).

Советот на добри луѓе исклучиво е надлежен за решавање на индивидуални работни спорови, а не и за решавање на колективни работни спорови.

### XIII. Резиме

Основна цел на ова Поглавје е да ги дефинираме и разграничime Европското трудово право и Индустриските односи како нова теоретска дисциплина. Појавата и развојот на Европското трудово право е тесно поврзано со појавата и развојот на Советот на Европа и Европската Унија и усвојувањето на повеќе правни акти на овие две европски организации.

Европското трудово право се разграничува од некомунитарното трудово право, кое го создаваат органите на Советот на Европа, додека европското трудово или комунитарно право го создаваат органите на Европската унија. Европското трудово право според изворите се категоризира на примарно и секундарно. Примарното право го сочинуваат основачките договори на ЕУ, додека секундарното го сочинуваат регулативите, директивите, одлуките, препораките, мислењата и другите правни инструменти на Унијата.

Целите на европското трудово право се утврдени со основачките договори, односно во чл. 136 и 137 од Договорот за Европската заедница. Целите на Европското трудово право вклучуваат: „*поттикнување на вработувањето, подобрување на условите за живот и работа, обезбедување на соодветна социјална заштита, дијалог помеѓу социјалните партнери, развој на човечките ресурси, со цел постигнување висок степен на вработеност и борба против социјалната маргинализација*“ (Lorandic, 2003, стр. 124).

Најважни принципи (начела) на коишто почиваат индустриските односи се: *автономноста на субјектите (синдикатот и работодавачите), социјалниот дијалог, бипартизмот, трипартизмот и поповолност за вработените (in favorem laboratoris)*.

Системот на индустриските односи во ЕУ го сочинуваат организирањето и делувањето на синдикатот и работодавците во ЕУ, односно односите помеѓу синдикатот, работодавците и институциите на ЕУ и трипартитните институции, колективното преговарање, колективните работни спорови, мирното решавање на колективните работни спорови, партиципацијата на вработените и др.

Сите наведените колективни права на вработените и работодавачите произлегуваат од повеќе меѓународни правни инструменти на ООН, МОТ, Советот на Европа и ЕУ.

### Прашања:

1. Која е разликата помеѓу некомунарно и европското (комунарно) трудово право?
2. Каков е односот помеѓу актите на МОТ и ООН, од една страна, и актите на Советот на Европа и Европската Унија?
3. Кои се најважните извори на Европското трудово право за слободата на организирање и здружување на работниците и работодавачите?
4. Кои се основните начела на кои почива Европското трудово право?
5. Кои се најважните извори на правото на индустриски односи на меѓународно и европско ниво?
6. Што го сочинува системот на индустриски односи во Европа?
7. Кои се најважните принципи (начела) на индустриските односи?
8. Кои се најважните колективни права на вработените и работодавачите?
9. Кои се субјектите на индустриските односи во ЕУ?
10. Објаснете што регулира Европската социјална повелба?

### Користена литература

- [1] Ален, Супиот, Што знам?, Трудово право, АрсЛамина, Скопје;
- [2] Bagic, D. (2010), *Industriski odnosi u Hrvatskoj: Drustvena integracija ili trzisni sukob*, TIM press, Zagreb;
- [3] Bilic m-r. Andrijana i Bukuljas d-r. Boris (2006), "Megunarodno radno pravo, uz poseban osvrt na Megunarodnu organizaciju rada", Split;
- [4] Blanc-Jouvan, X. (1995), «Bilan et perspectives de l'Europe social», *Journees de la Societe de legislation comparee*;
- [5] Blanpain, R., & Ch. Engels (1998), *European Labour Law*, Kluwer;
- [6] Borchardt, K-D., (2000), *The ABC of Community Law*, Brussels;
- [7] Chelms, *Company Law: Theory, Structure and Operation* (OUP, Oxford, 1997);
- [8] *Employee representatives in an enlarged Europe* (2008), Volume 1, European Commission, Brussels;
- [9] *Employee representatives in an enlarged Europe* (2008), Volume 2, European Commission, Brussels;
- [10] *Industrial Relations in Europe* (2009), European Commission, Brussels;
- [11] Jacque, J.P. (2003), *Droit institutionnel de l'Union europeenne*, Dalloz, Paris;
- [12] Kahn, O and S. Freud, S. *Labour Law*, London, 1959; Ч. Богичевич, *Држава и слобода рада. Прилог социјалној филозофији радног права*, Подгорица, 1996;
- [13] Kaufman, B.E (2004), *The global evolution of industrial relations*, Geneva, ILO;
- [14] Kaufman, B.E (2008), *Paradigms in Industrial Relations: Original, Modern and Versions In-between*, *British Journal of Industrial Relations*;
- [15] Lubarda, B. (2004), „Evropsko radno pravo”, CID, Podgorica;
- [16] Marinkovic, D. (2005), *Industriski odnosi: Socioloski aspekti ljudskog rada*, Megatrend univerzitet, Beograd;
- [17] Nilssen, R (2000), *European Labour Law*, Copenhagen;
- [18] Nolan, P. and J. Walsh, *The structure of the economy and labour market*, in P. Edwards (ed.), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Blackwell, 1995, table 3.1., p. 67 and table 3.2, p. 68;
- [19] Pennings, F (2001), *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer;
- [20] Rodiere, P., (1998), *Droit Social de l'Union europeenne*, Paris;
- [21] Salmon, Michael. (1998), *Industrial Relations-theory and practice*, Third edition;
- [22] Schmidt, F. (1977), *Law and Industrial Relations in Sweden*, Almquist&Wiksell International, Stockholm;
- [23] Teysse, B. (2001), *Droit uropeenne du travail*, Paris;
- [24] Vukadinovic, R., (2001), *Pravo evropske unije*, Beograd;

- [25] Weiss, M. (1987), *Labour Law and Industrial Relations in the Federal Republic of Germany*, Kluwer;
- [26] Wyatt, D, and Dashwood, A. (1987), *The Substantive Law of the EEC*, London;
- [27] Балдвин, Ричард&Виплов, Ч. (2011), *Економија на европска интеграција*, Арс Ламина-ДОО, Скопје;
- [28] Барнард, Кетрин (2010), *Правото за вработување на ЕЗ*, Академски печат, Скопје;
- [29] Вотсон, Ф. (2009), *Социјално право и ЗРО на ЕУ – Политика и практика во проширена Европа*, Просветно дело, Скопје;
- [30] Декларација за основните принципи и права од работа и нејзин Анекс, 1998.
- [31] Декларација за социјален развој, Копенхаген, 1995.
- [32] Директива бр. 2002/14/ЕЦ, Европски парламент, 2002.
- [33] Договорот за ЕУ (Договор од Маастрихт), 1992.
- [34] Договорот од Амстердам, 1997.
- [35] Европска конвенција за правата на човекот, 1950.
- [36] Европска социјална повелба, 1961.
- [37] Европско право, бр. 1/2016, Германска фондација за меѓународна правна соработка (IRZ) и Пакт за стабилност на Југоисточна Европа, Скопје, 2016;
- [38] Закон за работни односи на РМ, Сл. весник бр.80/93 и сите понатамошни новели.
- [39] Закон за работни односи, пречистен текст (Сл. весник на РМ бр.16/10).
- [40] Закон за работни односи, Сл. весник, 62/05 и сите понатамошни новели.
- [41] Конвенција бр. 100 на МОТ за еднакво наградување, 1951.
- [42] Конвенција бр. 154 на МОТ за колективно преговарање.
- [43] Конвенција бр. 87 на МОТ за правото на здружување и организирање, 1948.
- [44] Конвенција бр. 95 на МОТ за заштита на платите, 1949.
- [45] Конвенција бр. 98 на МОТ за правото на работниците на организирање и колективни преговори, 1949.
- [46] Кошутиќ, Будимир, (1987), „Колективни преговори, право на штрајк и локаут у савременим капиталистичким државама”, Савремена администрација, Београд;
- [47] Кулич, Ж. (2009), *Индустриски односи*, Мегатренд универзитет, Београд;
- [48] Лубарда, Б. (1990), *Колективни уговори о раду као извори радног права у савременим државама*, одбранет докторат, Правен факултет – Београд;
- [49] Лубарда, Б. (1996), *«Право на партиципација запослених у одлучивању»* ССМ и ИСППИ, Универзитет „Св. Кирил и Методи“ - Скопје;
- [50] Лубарда, Б. (1997), „Лексикон индустриских односа”, Радничка штампа, Београд;
- [51] Лубарда, Б. (1999), „Решавање колективних радних спорова”, JURС, Београд;
- [52] Мајхошев, А. (2008), *Функционирање на Економско-социјалниот совет на Република Македонија во периодот 1997 - 2007 година*, МЦМС, Скопје;
- [53] Мајхошев, А. (2013), *Улогата на социјалните партнери во колективното преговарање во РМ во периодот 1990-2012 година*, НУУБ „Климент Охридски“, Скопје;
- [54] Марковиќ, Б. (1996), *Работничка партиципација, искуства, проблеми и перспективи*, ССМ и ИСППИ, Универзитет „Св. Кирил и Методи“ - Скопје;
- [55] Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права, 1966.
- [56] Митровиќ М. Драган (2009), „Аутономно право”, Правни факултет-Београд и ЈР „Службени гласник”;
- [57] Повелба за фундаменталните права на ЕУ, 2000.
- [58] Повелба на заедницата за основните права на работниците, 1989.
- [59] Повелбата на ООН, 1945.
- [60] Препорака бр. 163 на МОТ за колективни преговори.
- [61] Препорака бр. 91 на МОТ за колективните договори, 1951.
- [62] Препорака бр. 92 на МОТ за доброволно помирување и арбитража, 1951.



- [63] Стоиљкович, З., (2008), „Конфликт и/или дијалог, огледи о синдикатима, транзиции и демократији”, Београд;
- [64] Томановиќ, Т&Зоран Михајловски, З. (2010), Колективни договори-теорија и практика, Селетор, Скопје;
- [65] Универзална декларација за правата на човекот, 1948.
- [66] Устав на Република Македонија од 17.11.1991.
- [67] Шкарик, С. (2008), Уставно право, Култура, Скопје;

---

## СИСТЕМИ НА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Жанета Попоска<sup>1</sup>

### I. Поим на концептот на човековите права во правото на Европската Унија

Судот на правдата на Европската Унија во случајот *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (ECJ, Case C-26/62, [1963] ECR 1963), јасно истакна дека правниот систем на Европската унија е *sui generis*. Но, правата на човекот како концепт не беа изрично вклучени во договорите со кои се основаа европските заедници<sup>2</sup>, туку посредно преку одредби кои овозможуваа непречено функционирање на внатрешниот пазар, како на пример членот 7 од Договорот за основање на Европската Економска Заедница кој ја забранува дискриминацијата по основ на државјанство.

Најголема улога за воведување на овој концепт во правото на Европската Унија имал Судот на правдата на Европската Унија третирајќи ги правата на човекот како составен дел од *општите принципи на правото*, кои Судот мора да ги има предвид кога ги толкува и применува договорите на Европската Унија. За прв пат, Судот на правдата на Европската Унија одлучи дека правата на човекот се дел од општите принципи на правото на Европската Унија, во случајот *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (ECJ, Case C-11/70, [1970], ECR 1125). Подоцна, во случајот *Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA* (ECJ, Case C-13/05, [2006] ECR I-6467), заштитата од дискриминација врз основ на попреченост е толкувано исто така, како да е дел од овие принципи (Craig, De Burca, 1998:302).

Меѓутоа, овој пристап се покажа непрактичен на подолг временски период, затоа што општите принципи на правото имаат значење само при толкувањето и примената на договорите, меѓутоа се без правен ефект кога одредбата од договорот е изрична. Тоа е од причина што одредбите од договорите имаат конститутивен карактер и во хиерархијата на прописи се над општите принципи на правото. Затоа, се заклучи дека најдобро е концептот на правата на човекот да се вклучи во актите на Европската Унија од примарен карактер, односно во договорите. Затоа, во Договорот за Европската Унија (ДЕУ) и последователно во Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ) се вклучени одредби во кои се наведува дека почитувањето на човековите права е една од вредностите на кои се заснова Европската Унија. Родовата еднаквост и посебно заштитата од дискриминација се едни од областите во корпусот на човековите права кои имаат правна основа и во претходните договори, објаснети подолу.

**Надлежни институции.** Институционалниот систем на Европската Унија се состои од пет важни институции кои имаат надлежности во доменот на правата на човекот, и тоа: 1) Европската комисија, 2) Советот на министри, 3) Европскиот совет, 4) Европскиот парламент, и 5) Судот на правдата на Европската Унија, дополнета уште со неколку експертски советодавни тела.

**Европската комисија.** Европската комисијата има клучна улога во институционалната структура на Европската Унија. Таа е хибридна организација, нешто помеѓу извршно и бирократско тело. Како тело на Унијата, Европската комисија ги подготвува предлозите врз

---

<sup>1</sup> Авторката е насловен вонреден професор на Правен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, email: [zaneta.poposka@ugd.edu.mk](mailto:zaneta.poposka@ugd.edu.mk)

<sup>2</sup> Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик (анг. The Treaty establishing the European Coal and Steel Community), од 18 април 1951 година, 261 U.N.T.S. 140; Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија (анг. The Treaty establishing the European Atomic Energy Community), од 25 март 1957 година, 298 U.N.T.S. 167; и Договорот за основање на Европската Економска Заедница (анг. The Treaty establishing the European Economic Community), од 25 март 1957 година, 298 U.N.T.S. 11.

основа на кои се донесуваат одлуките, вклучително и целото законодавство што се однесува на правата на човекот. Имено, врз основа на политичката поддршка, дадена од страна на Европскиот совет во форма на декларации и од страна на Европскиот парламент во форма на 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 за спроведување на законодавството или за ситуацијата во некоја тематска област. Покрај оваа надлежност, Комисијата врши и надзор на правилното спроведување на договорите и одлуките, притоа земајќи ги се повеќе предвид и човековите права. За ова зборува и фактот што во 2015 година, Претседателот на Европската Комисија Jean-Claude Juncker, идентификувал десет клучни приоритети кои се главен фокус на Европските институции, истакнати во документот Десет приоритети за Европа (анг. Ten priorities from Europe)<sup>3</sup> каде еден од приоритетите е “Област на правда и фундаментални права заснована на заедничка доверба”. Важноста на правата на човекот за Комисијата се гледа и во тоа што првиот Потпретседател на Европската комисија има задача да врши надзор над спроведувањето на Повелбата за фундаментални права на Европската Унија, објаснета во детали подолу. Дополнително, Комисијата подготви и Оперативен насоки за земање предвид на фундаменталните права во оценките на влијанието на Комисијата (анг. Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final) со цел проценка на влијанието на новите легислативни предлози од аспект на почитување на одредбите од Повелбата.

**Совет на министри.** Ова тело е исклучително моќна институција на Унија, примарна во донесувањето на одлуки. Формално Советот на Европската Унија е водечко одлучувачко тело на Европската Унија и самостојно или заедно со Парламентот одлучува за усвојување на законодавството на Унијата и ја дефинира формата на усвојувањето, вклучително и она што се однесува на правата на човекот. Советот на министри ги извршува следните задачи: заедно со 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 договорите; донесува прописи, врши пренесување на правото за спроведување на прописите на Комисијата; и ја усогласува економската политика на државите-членки. Дополнително, Советот донесе Упатство за методолошките чекори што треба да се преземат за проверка на компатибилноста на фундаменталните права во подготвителните тела на Советот (анг. Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council’s preparatory bodies, ST 53772015 INIT).

**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. Европскиот совет се наоѓа на врвот на хиерархијата на одлучување во Унијата и претставува главен утврдувач на приоритетите и задачите на Унијата. Европскиот совет е креатор на европската конструкција и го обезбедува и поттикнува неминовниот развој на Унијата. Неговите главни функции се однесуваат на: разрешување на прашањата кои се однесуваат на солидарноста и процесот на развој на Унијата; 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 Советот на министри; и разрешување на одрдени проблеми преку неформално убедување и стимулирање на договарање. Меѓутоа, треба да се забележи дека, шефовите на држави и влади не ги усвојуваат правните акти, формално задолжувајќи ги државите-

---

<sup>3</sup> European Commission (2015), Ten priorities from Europe, достапно на: [https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Selectedpublications&WT.ria\\_c=677&WT.ria\\_f=647&WT.ria\\_ev=search](https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=647&WT.ria_ev=search).

членки. Нивните размислувања резултираа со издавање на декларациите кои иако имаат неспорна политичка вредност, сепак немаат правно обврзувачка сила, во кои се содржани насоките и општите упатства за идните акции на Унијата.

**Европскиот парламент.** 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. Со Договорот од Лисабон (анг. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) Европскиот парламент ја засили својата улога во законодавната сфера, посебно преку постапката за ратификација на меѓународните договори, односно за сите договори во кои како договорна страна се јавува Европската Унија, Европскиот парламент мора да даде претходна согласност. Дополнително, со Договорот се воведуваат и нови законодавни одлучувања за Европскиот Парламент кои се проширени на нови подрачја, како што се *inter alia* имиграцијата, правосудната соработка во казнената сфера (Евро правда), и полициската соработка (Европол). За зголемениот интерес на Парламентот во делот на заштитата и гранатирањето на правата на човекот посведочува и што во 2016 година, Европскиот парламент усвои резолуција застапувајќи се за меѓуинституционален договор за аранжманите во врска со набљудувањето и последователните процедури за состојбата со демократијата, владеењето на правото и фундаменталните права во државите-членки и институциите на Европската Унија<sup>4</sup>.

**Судот на правдата на Европската Унија.** Судот на правдата на Европската Унија е меѓународен суд кој е единствено тело на Унијата која дава автентично и униформно толкување на правото на Европската Унија, наследник е на Европскиот суд на правдата. Се наоѓа во Луксембург и во него има по еден судија од секоја земја членка на Европската Унија и девет Advocate General кои ги излагаат своите ставови во однос на случаите на Судот. Овој суд ја контролира законитоста на сите одлуки донесени во рамките на Унијата.

Надлежности на Судот на правдата на Европската Унија се следниве, и тоа:

- Барања за прелиминарна одлука. Кога пред националниот суд се наоѓа спор кој опфаќа правно прашање кое произлегува од правото на Европската Унија а за кое Судот сè уште немал можност да се произнесе, тогаш националниот суд може да побара одлука од Судот на правдата. Судот го толкува правото на Унијата за да се обезбеди униформна и идентична примена во сите нејзини држави-членки.
- Судски постапки поради неуспех да се исполни обврска која произлегува од правото на Европската Унија. Европската комисија или која било држава-членка можат да покренат судска постапка пред Судот на правдата на Европската Унија доколку има причина да веруваат дека некоја од државите-членки не ги исполнува своите должности и преземени обврски во согласност со правото на Европската Унија.
- Жалби за правни прашања во однос на судски одлуки донесени од страна на Првостепениот суд. Поединци, компании или организации, исто така, може да водат свои предмети пред Судот на правдата на Европската Унија доколку чувствуваат дека нивните права биле повредени од некоја од институциите на Европската Унија.

За одлуките на Судот одлучува мнозинството без постоење на спротивставени мислења.

Дополнително на погоренаведените институции, институционалната инфраструктура за заштита на правата на човекот во системот на Европската Унија се зајакна и со формирањето на Европска агенција за фундаментални права (анг. Fundamental Rights Agency - FRA) во 2007 година како наследник на Мониторинг центарот на Европската Унија за расизам и ксенофобија (анг. EU Monitoring Centre on Racism and Xenophobia). Агенцијата е независно тело кое им помага на институциите на Европската Унија и на

<sup>4</sup> European Parliament (2016), Resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, 2015/2254(INL), Strasbourg, 10.10.2016.

државите-членки да се справат со предизвиците за заштита на фундаменталните права на сите во Унијата, преку собирање и анализа на податоци во Европската Унија. Агенцијата игра важна улога во помагањето, фундаменталните права да станат реалност за сите што живеат во Европската Унија, преку работа во партнерство со институциите на Унијата, нејзините држави-членки и другите организации на меѓународно, европско и национално ниво. Петгодишната рамка ги дефинира деветте тематски области на работа на Европска агенција за фундаментални права, и тоа: пристап до правдата; жртви на криминал, вклучувајќи компензација за жртвите; информатичкото општество и особено почитувањето на приватниот живот и заштитата на личните податоци; интеграција на Ромите; судска соработка, освен во кривични предмети; правата на детето; дискриминација; имиграција и интеграција на мигранти, визи и гранична контрола и азил; и расизам, ксенофобија и поврзаната нетолеранција. Сепак, Агенцијата не е обврзано да биде консултирана од страна на институциите на Европската Унија, ниту пак може да се занимава со индивидуални случаи на повреда на правата на човекот. Сепак, следејќи ги барањата од институциите на Европската Унија, во периодот 2008 до 2016 година, Агенцијата изработила 18 правни мислења кои се однесуваат на делови од законодавството на Унијата, поврзано со правата на човекот.

Второ експертско консултативно тело во рамките на Унијата, чија експертиза и предметно работење е само во делот на родовата еднаквост е Европски Институт за родова рамноправност (анг. European Institute for Gender Equality - EIGE). Слично како и Агенцијата, ниту Институтот не може да се занимава со индивидуални случаи на повреда на правата на човекот, ниту пак е обврзано да биде консултиран од страна на институциите на Европската Унија.

Во 2012 година Европската Унија ја воспостави и позицијата на Специјалниот претставник на Европската Унија за човекови права (анг. EU Special Representative for Human Rights - EUSR). Специјалниот претставник треба да придонесе за единство, доследност и ефективност на активностите на Унија и политиките за човекови права како и да помогне во осигурувањето дека сите инструменти на Унијата и активностите на државите-членки се спроведуваат конзистентно, со цел да се постигнат целите на политиката на Унијата.

Други институции со посебни овластувања во рамките на правата на човекот се и Европскиот Омбудсман (анг. European Ombudsman) и Европскиот супервизор за заштита на личните податоци (анг. European Data Protection Supervisor). Мандатот на Европскиот Омбудсман е ограничен на истражување на наводите за лошо административно работење на институциите на Унијата и другите тела. На пример, Омбудсманот иницираше иницијатива за вршење на истрага и две стратешки иницијативи експлицитно поврзани за следењето на заклучните согледувања за Унијата изготвени од страна на Комитетот за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации. Една од иницијативите за истрага поведена во мај 2016 година се однесува на тоа дали постапувањата со лицата со попреченост во рамките на Заедничката осигурителната шема за болести на Европската Унија (анг. Joint Sickness Insurance Scheme) е во согласност со Конвенцијата за правата на лицата со попреченост<sup>5</sup>. Овие и слични активности можат да послужи како примери за Народните правобранители во државите-членки.

## II. Извори на правото

Уставниот корпус на Унијата го сочинуваат оснивачките договори заедно со протоколите, Повелбата за фундаментални права на Европската Унија и Европската Конвенција за човековите права. Иако, Европската Унија и нема пристапено на Европската Конвенција за човековите права, сепак Судот на правдата на Европската Унија во случајот *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur* (ECJ, Case C-36-75, [1975], ECR 1219) наведува дека,

<sup>5</sup> European Ombudsman (2016), UNCRPD Convention: The treatment of persons with disabilities under the Joint Sickness Insurance Scheme (JSIS), OI/4/2016/EA, 10.5.2016.

Европската Конвенција за човековите права кохабитира со правото на Европската Унија. Изворите на меѓународното право (меѓународните договори, одлуките на меѓународните организации и меѓународното обичајно право) се наоѓаат под примарното законодавство на Унијата а над секундарното законодавство како што се регулативите, директивите и одлуките (Lavranos, 2010:121).<sup>6</sup> Европската Унија, исто така, разви политики за човековите права во односите со трети земји, коишто се отсликуваат во Копенхагенските критериуми (анг. Copenhagen criteria) за признавање на новите држави во Југоисточна Европа.

### **2.1. Примарни извори на правото**

Во примарните извори на правото јасно и недвосмислено се наведува дека почитувањето на човековите права е една од вредностите на кои се заснова Европската Унија. Имено, членот 2 од Договорот за Европската Унија предвидува дека Унијата се заснова врз вредностите на почитување на човековото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Овие вредности се заеднички за државите-членки во едно општество во кое преовладува плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу жените и мажите. Понатаму, еднаквоста помеѓу жените и мажите се издигнува до основна вредност и цел на Унијата и истата има обврска да ја вклучи родовата еднаквост во сите свои активности, согласно членовите 2 и 3(3) од ДЕУ и членот 8 и членот 157(1), (3) и (4) од Договорот за функционирање на Европската Унија.

Слободата на избор на професија и правото на работа е предвидено во членот 153(1) (е) од ДФЕУ. Во членот 78 од ДФЕУ се предвидува правото на азил обврзувајќи ја Унијата да ја почитува Женевската конвенција за бегалци. Принципот на не-дискриминација е недвосмислено предвиден во членот 19 од ДФЕУ (наследувајќи го членот 13 од ДЕЗ) двајќи и надлежност на Унијата да усвојува правни документи, вклучително и хармонизација на законите на државите-членки, во бробата против определени форми на дискриминација. Дополнително, културната, религиозната и лингвистичката различност се опфатени со членот 17 и членот 167(1) и (4) од ДФЕУ како и членот 3(3) од ДЕУ. Постои значително *acquis* на Европската Унија во врска со правата на работниците на информација и консултација во рамките на работниот субјект, посебно членот 154 и 155 од ДФЕУ и бројни директиви, наведени подолу. Членот 156 од ДФЕУ предвидува фер и праведни услови за работа. Принципите на кои се занова правото на здравствена заштита се предвидени во членот 168 од ДФЕУ. Пристапот до услуги од општ економски интерес е уредено во членот 14 од ДФЕУ. Принципот на заштитата на животната средина може да се најдат во членот 2, 6 и 174 од ДЕЗ кој сега е заменет со членот 3(3) од ДЕУ и членот 11 и 191 од ДФЕУ. Принципот на заштита на правата на потрошувачите се заснова на членот 169 од ДФЕУ.

Правото на глас и да се кандидира како кандидат на изборите во Европскиот Парламент и локалните избори е гарантирано со членот 20(2) и 22 од ДФЕУ и членот 14(3) од ДЕУ. Дополнително, правото на добра администрација е репродуцирано во членот 20(2)(г) и 25 од ДФЕУ во врска со членот 296 од ДФЕУ и се применуваат според условите и во границите одредени со договорите. Правото на пристап до документи е во теска врска со членот 255 од ДЕУ, и членот 15(3) од ДФЕУ. Во членот 20 и 228 од ДФЕУ е уреден Европскиот Омбудсман, а правото на петиција согласно членот 20 и 227 од ДФЕУ. Слободата на движење и на престој е гарантирана со членот 20(2)(а) од ДФЕУ и членовите 77-79 од ДФЕУ. Дипломатската и конзулраната заштита е регулирана со членот 20 од ДФЕУ. Правото на ефикасен правен лек и фер судење е во тесна врска со членот 251 и 281 од ДФЕУ како и членот 263(4).

<sup>6</sup> N.Lavranos, Revising Art.307 EC, in F.Fontanelli, G.Martinico, P.Carrozza (eds), Shaping Rule of Law through Dialogue, Groningen, 2010; M.Cremona, External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreement, International responsibility, and Effects of International Law, EUI WP, 22/2006, достапно на: <http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6249/1/LAW-2006-22.pdf>.

## 2.2. Повелбата за фундаментални права на Европската Унија

Повелбата за фундаментални права на Европската унија (во понатамошниот текст: Повелбата) беше подготвена помеѓу декември 1999 и октомври 2000 година во рамките на телото кое се нарече Конвенција, составено од претставници на владите на државите-членки на Европската Унија, нивните национални парламенти, Европскиот парламент и Европската комисија, како и со набљудувачи од Судот на правдата на Европската Унија и од Советот на Европа. Текстот на Повелбата е договорен со консензус во рамките на тоа тело. Потоа, во декември 2000 година, Повелбата<sup>7</sup>, е прогласена од Советот, Парламентот и Комисијата како правно не-обврзувачки инструмент, кој од 1 јануари 2010 година стана задолжителен за државите-членки на Европската Унија со тоа што е составен дел од Договорот од Лисабон<sup>8</sup> согласно неговиот член 6(1).

Повелбата е модерна кодификација и содржи права и слободи групирани во шест тематски поглавја кои ги одразуваат принципите на Европската Унија: достоинство (член 1-5), слободи (член 6-19), еднаквост (член 20-26), солидарност (член 27-38), права на граѓаните (член 39-46), и правда (член 47-50) како и општи одредби (член 51-54), кои според самата Повелба се ажурирани «во светлината на промените во општеството, општествениот напредок и научниот и технолошкиот развој, правејќи ги тие права повидливи». За првпат, членовите на Колеџот на Комесари (анг. College of Commissioners) дадоа заколетва во мај 2010 година дека ќе ја почитуваат Повелбата и оснивачките договори.

Во преамбулата на Повелбата се наведува дека Повелбата се заснова на: правата и слободите содржани во Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, Европската социјална повелба на Советот на Европа и судската пракса на Европскиот суд за човекови права, сите права утврдени во судската пракса на Судот на правдата на Европската Унија и други права и принципи што произлегуваат од заедничките уставни традиции на државите-членки на Унијата и други меѓународни инструменти. И во овој контекст, Повелбата треба да се толкува од страна на судовите на Унијата и државите-членки, со должно внимание на објаснувањата подготвени под надлежност на Президиумот на Конвенцијата која ја подготви Повелбата. Овој пристап на толкување на Повелбата во согласност со постојното *acquis* на меѓународното и европското право за човековите права е избран поради голем број на предности и тоа: придонесува за правна сигурност преку олеснување на разбирањето на барањата на Повелбата заснована на инструментите кои служат како инспирација на изготвувачите на Повелбата; го ограничува ризикот од наметнување на конфликтни обврски на државите-членки на Европската Унија според правото на Унијата и според меѓународните договори за човекови права на кои тие се договорни-страни; и гарантира дека кога самата Унија ќе сака да пристапи кон овие инструменти, европското право генерално ќе биде во согласност со тие инструменти, со што ќе се олесни ваквото пристапување бидејќи сите конфликти би требало да се идентификувани и решени врз основа на Повелбата.

Институциите и телата на Европската Унија, со должно внимание на принципот на супсидијарност и националните власти кога го спроведуваат правото на Унијата, имаат правна обврска да обезбедат почитување на основните права содржани во Повелбата. Меѓутоа, Повелбата има свое ограничување во примената, односно важи само на институциите и телата на Унијата имајќи го предвид принципот на субсидијарност, и државите-членки но само кога го спроведуваат правото на Европската Унија, и само во рамките на постојните

---

<sup>7</sup> Повелбата за фундаментални права на Европската Унија (анг. Charter of Fundamental Rights of the European Union), Solemn Proclamation by the President of the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, Nice, OJ C 364/1, 7.12.2000, достапна на: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

<sup>8</sup> Договорот од Лисабон (анг. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), OJ C 306/01, 13.12.2007. Овој договор е во сила од 1 јануари 2010 година, по ратификацијата од страна на сите држави-членки на Европската Унија. Достапен на официјалната Интернет страна на Европската Унија: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:COM:EN:HTML>.

овластувања и задачи на Унијата. Во случаите кога Повелбата не се применува, заштитата на основните човекови права е загарантирана со уставите или уставните традиции на државите-членки на Европската Унија и меѓународните конвенции што ги имаат ратификувано. Така, Повелбата ги надополнува, но не ги заменува националните уставни системи или системот на заштита на фундаменталните права загарантирани со Европската конвенција за човекови права.

Подолу се обработува правната природа, структурата, содржината и опфатот на примена на Повелбата како и местото на Повелбата во постојното право на Европската Унија, посебно неговата применливост пред Судот на правдата на Европската Унија и на национално ниво во државите-членки.

**Содржина на Повелбата.** Како што е наведено и погоре, Повелбата содржи права и слободи групирани во шест тематски поглавја кои ги одразуваат принципите на Европската Унија: достоинство, слободи (член 6-19), еднаквост (член 20-26), солидарност (член 27-38), права на граѓаните (член 39-46), и правда (член 47-50) како и општи одредби (член 51-54). Првото поглавје *Достоинство* ги содржи членовите од 1 до 5 поделени на следниов начин: човечко достоинство (член 1), право на живот (член 2), право на личен интегритет (член 3), забрана на мачење или нечовечко или понижувачко постапување или казнување (член 4), и забрана на ропство и принудна работа (член 5). Второто поглавје *Слободи* ги содржи членовите од 6 до 19 поделени на следниов начин: право на слобода и безбедност (член 6), право на почитување на приватниот и семејниот живот (член 7), заштита на личните податоци (член 8), право на брак и право да формираш семејство (член 9), слобода на мисла, совест и религија (член 10), слобода на изразување и информирање (член 11), слобода на собир и на здружување (член 12), слобода на уметност и наука (член 13), право на образование (член 14), слобода на избор на професија и право на работа (член 15), слобода на вршење на бизнис (член 16), право на сопственост (член 17), право на азил (член 18), и заштита во случаи на отстранување, протерување и екстрадиција (член 19). Третото поглавје *Еднаквост* ги содржи членовите од 20 до 26 поделени на следниов начин: еднаквост пред законот (член 20), не-дискриминација (член 21), културна, религиозна и лингвистичка различност (член 22), еднаквост помеѓу жените и мажите (член 23), правата на детето (член 24), правата на постарите лица (член 25), и вклучување на лицата со попреченост (член 26). Четвртото поглавје *Солидарност* ги содржи членовите од 27 до 38 поделени на следниов начин: правата на работниците на информација и консултација во рамките на работниот субјект (член 27), право на колективно договарање и акција (член 28), право на пристап до placement services (член 29), заштита во случаи на неоправдано отпуштање (член 30), фер и праведни услови за работа (член 31), забрана на детски труд и заштита на младите на работното место (член 32), семеен и професионален живот (член 33), социјална безбедност и социјална помош (член 34), здравствена заштита (член 35), пристап до услуги од општ економски интерес (член 36), заштита на животната средина (член 37) и заштита на потрошувачите (член 38). Петото поглавје *Права на граѓаните* ги содржи членовите од 39 до 46 поделени на следниов начин: право на глас и да се кандидира како кандидат на изборите во Европскиот Парламент (член 39), право на глас и да се кандидира како кандидат на локалните избори (член 40), право на добра администрација (член 41), право на пристап до документи (член 42), Европски Омбудсман (член 43), право на петиција (член 44), слобода на движење и на престој (член 45), и дипломатска и конзулрана заштита (член 46). Шестото поглавје *Правда* ги содржи членовите од 47 до 50 поделени на следниов начин: право на ефикасен правен лек и фер судење (член 47), презумција на невиност и право на одбрана (член 48), принципот на законитост и пропорционалност на кривичните дела и казните (член 49), и правото да не се суди или да се казни двапати во кривична постапка за истото кривично дело (член 50). На крај, општите одредби се регулирани во членовите од 51 до 54 поделени на следниов начин: поле на примена (член 51), опфат и толкување на правата и принципите (член 52), ниво на заштита (член 53), и заштита од злоупотреба на правата (член 54).



**Правната природа и опфатот на примена на Повелбата.** Како што е предвидено во членот 51(1), Повелбата се применува од страна на институциите и телата на Европската унија, кое се однесува посебно на работата на законодавството и донесувањето на одлуката на Комисијата, Парламентот и Советот, чии правни акти и политика мора да бидат целосно во согласност со Повелбата. Покрај тоа, Повелбата важи и за државите-членки при спроведувањето на правото на Европската Унија. Значењето на «спроведувањето на правото на Европската Унија» е опширно разработено во случајот *Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson* (CJEU, Case C-617/10, [2013]), каде што Судот на правдата на Европската Унија сметал дека фундаменталните права гарантирани со Повелбата мора да се почитуваат кога националното законодавство подпаѓа во доменот на правото на Европската Унија нагласувајќи дека «применливоста на правото на Европската Унија подразбира применливост на фундаменталните права гарантирани со Повелбата» (параграф 21). Понатаму, поимот за спроведување на правото на Европската Унија не ги вклучува само случаите кога државите-членки немаат избор како да го спроведат правото на Унијата, туку ги опфаќа и случаите во кои тие уживаат дискреција во однос на начинот на спроведување, како што е потврдено од страна на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *N. S. v Secretary of State for the Home Department* (CJEU, Case C-411/10, [2011]). Оваа позиција е зајакната со пресудата во случајот *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal* (CJEU, Case C-399/11, [2013]), во која се наведува дека дури и во случаи кога националните јурисдикции остануваат слободни да ги применуваат националните стандарди за заштита на човековите права, односно кога дејствието на државата-членка не е целосно детерминирана со правото на Унијата, сепак нивото на заштита обезбедено со Повелбата и првенството, единството и ефикасноста на правото на Европската Унија не смеат да бидат компромитирани (Ferraro, Carmona, 2015:12). Иако значењето на поимот «спроведувањето на правото на Европската Унија» е широко толкувано од страна на Судот на правдата на Европската Унија, сепак областа на примена на Повелбата има свои ограничувања. Имено, како што е појаснето во член 51(2), Повелбата не може да ја прошири областа на примена на правото на Европската Унија ниту надлежностите на Унијата дефинирани во договорите, дополнително кодифицирајќи го таканаречениот «принцип на доделување на овластувања» (анг. principle of conferral) со кој «Унијата дејствува само во рамките на надлежностите што и се доделени од страна на државите-членки во договорите со цел постигнување на поставените цели» (член 5 од ДЕУ).

Што се однесува до опфатот на примената на правата во Повелбата се наведува дека истиот е од суштинско значење, предвидувајќи во членот 52(1) дека секое ограничување на остварувањето на правата и слободите признати со Повелбата мора да се регулира со закон, да ја почитува суштината на тие права и слободи, и да биде предмет на оценка согласно принципот на пропорционалност. Односно, ограничувањето може да се стори само ако е неопходно и одлучувачки ги исполнува целите од општ интерес признати од страна на Европската Унија или потребата да се заштитат правата и слободите на другите. Судот на правдата на Европската Унија ги образложи овие ограничувања во случаите *Schecke, Test-Achats*, и *Digital Rights Ireland*. Имено, во случајот *Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v Land Hessen* (CJEU, Case C 92/09 and C-93/09, [2010]), Судот ги разгледа критериумите на пропорционалност и соодветниот баланс помеѓу правото на транспарентност и правото на заштита на личните податоци на физичките лица, поништувајќи ги правилата на Европската Унија, бидејќи Советот и Комисијата ги надминале границите на пропорционалност. Судот нагласил дека отстапувањето од членовите 7 и 8 од Повелбата се применуваат само кога е строго неопходно. Истото резонирање се користело и во случајот *Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (CJEU, Case C-293/12, [2014]), каде што Судот ја поништил Директивата за задржување на податоци поради нарушување на принципот на пропорционалност при ограничување на членовите 7 и 8 (приватноста и заштитата на податоците) од Повелбата.

И за крај, во случајот *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v Conseil des ministres*, (CJEU, Case C-236/09, [2011]), Судот на правдата на Европската Унија делумно ја поништил Директивата 2004/113/ЕС која ги регулира осигурителните услуги, поради постојна дискриминација помеѓу жените и мажите, спротивно на членовите 21 и 23 од Повелбата, затоа што предвидените мерки имале неограничен транзиционен период за државите-членки. Судот сметал дека оваа одредба од спорната Директива е спротивна со постигнувањето на целта за еднаков третман помеѓу мажите и жените и затоа не е во согласност со членовите 21 и 23 од Повелбата, затоа што им овозможувала на државите-членки да ги одржуваат неограничено постојните исклучоци од правилото за добивање идентични премии и бенефиции за двата пола.

Дополнително, како што е наведено во член 52(2), правата признати со Повелбата кои се засноваат на договорите ќе се остваруваат под услови и во границите утврдени со тие договори. Во таа насока, опфатот на правото на Европската Унија е оној кој ја одредува јурисдикцијата на Унијата во врска со фундаменталните права, како и нивната содржина. И токму поради тоа, кога одредено право истовремено е уредено и со договорите и со Повелбата, двете одредби треба да бидат земени предвид од страна на законодавецот. Ова е случај, *inter alia* за недискриминација, заштита на личните податоци, пристап до документи и корпусот на права кои произлегуваат од државјанството на Европската Унија.

Членот 52(3) предвидува дека Повелбата содржи права кои кореспондираат со правата загарантирани со Европската Конвенција за човековите права и јасно предвидува дека значењето и опфатот на тие права ќе биде исти како оние утврдени со Конвенцијата. Меѓутоа, оваа одредба не го спречува правото на Унијата да обезбеди и поголема заштита. Така, Повелбата го поттикнува дијалогот меѓу Судот на правдата на Европската Унија и Европскиот суд за човекови права. Оваа соработка произлезе од пресудата на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *N.S. v Secretary of State for the Home Department* (CJEU, Case C-411/10, [2011]), како и од случајот *MSS v. Belgium and Greece* (ECtHR, *MSS v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Judgement of 21 January 2011) пресуден од Европскиот суд за човекови права. Двете пресуди демонстрираат дека и двата европски суда сметаат дека принципот на взаемно признавање на мерките усвоени од државите-членки на Европската Унија е загрозен кога постои системска повреда на фундаменталните права од страна на државата и дека строгата примена на Даблинската регулатива во случаи кога државите-членки биле свесни за ризикот од лошо постапување е неспоива со обврските за човековите права на тие држави».

**Местото на Повелбата во постојното право на Европската Унија.** Повелбата сè повеќе се реферира од страна на Судот на правдата на Европската Унија и националните судови. Имено, во 2014 година вкупно 210 одлуки во судовите на Унијата ја цитирале Повелбата, во споредба со 43 во 2011 година, 87 во 2012 и 114 во 2013 година. Како што може да се види од разработената судска пракса на Судот на правдата на Европската Унија, државите-членки имаат обврска при транспонирање на директивите во нивните домашни правни системи да ги почитуваат фундаменталните права на Унијата проширувајќи ја исто така и на толкување на националните мерки за спроведување. Односно, државите-членки треба да дејствуваат како инструмент на децентрализираната администрација на Унијата секогаш кога ќе спроведуваат регулатива, ќе транспонираат директивата, ќе извршуваат одлука на Унијата или пресуда на Судот».<sup>9</sup> Дури и во случаи кога одреден аспект што спаѓа во надлежностите на Унијата останува нерегулиран во правото на Европската Унија, како што е прашањето за административните или кривичните санкции или ефикасната судска заштита, тогаш државите-членки треба да обезбедат целосен ефект на мерките на Унијата во согласност со договорите. Доколку тоа не е случај, Комисијата може да отвори постапка за повреда (анг. *infringement proceedings*) против соодветната држава-членка во согласност

<sup>9</sup> Arestis G., *Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective*, College of Europe, Brugge, 2013.

со членовите 258-260 од ДФЕУ. Како илустрација, само во 2014 година Комисијата се осврна на Повелбата во 11 случаи на вакви постапки, *inter alia* за сегрегација на ромските деца во образованиот процес како повреда на Директивата за расна еднаквост и членот 21 од Повелбата со која се забранува дискриминација врз основа на раса и етничко потекло.

Од друга страна, се зголемува свесноста на националните судови за Повелбата како инструмент за обезбедување на почитување на фундаменталните права од страна на државите-членки и можноста за упатување за прелиминарна одлука до Судот на правдата на Европската Унија. Само во 2014 година имало 43 такви упатувања за прелиминарна одлука од националните судови на државите-членки, додека во 2016 година тој број пораснал на 48 од вкупно 349 случаи (приближно 14%). Дополнително, практиката покажа дека највисоките судски инстанци во државите-членки се повикуваат на Повелбата за инспирација. Според истражувањето на Агенцијата за фундаментални права, оваа практика продолжува. Како илустрација, во годишниот извештај за 2014 година Агенцијата анализира 65 судски одлуки од 25 држави-членки повикувајќи се на Повелбата, каде реферирањето на Повелбата се јавува дури и во случаи кои се надвор од опфатот на правото на Унијата (FRA, 2015:175).

**Односот на Повелбата со другите меѓународни инструменти за човекови права.** Фундаменталните права се клучен елемент на односите меѓу Европската Унија и Обединетите нации како и Советот на Европа. Унијата пристапи кон Конвенцијата за правата на лицата со погреченост на Обединетите Нации а исто така е и во процес на пристапување кон Европската конвенција за човековите права, двата процеси објаснети во детали подолу. Иако не постои правна обврска во Повелбата за усогласување на толкувањето со меѓународните инструменти за човекови права на Обединетите нации, Судот на правдата на Европската Унија се повикува на овие инструменти при толкување на правата според правото на Европската Унија. На пример: текстот на Конвенцијата за правата на лицата со погреченост го инспирираше Судот на правдата на Европската Унија во случајот *Kaltoft (CJEU, Fag og Arbejde (FOA), acting on behalf of Karsten Kaltoft v Kommunernes Landsforening (KL), Case C-354/13, [2014])* во врска со дефинирањето на концептот на «погреченост» при неговата проценка дали обизмот може да се смета за погреченост согласно целите на Директивата за еднаков третман при вработувањето (Директивата 2000/78/EC).

Дополнително, при анализа на Објаснувањето во врска со Повелбата<sup>10</sup> се забележува дека комплементарно на Европската Конвенција за човековите права, дополнителните Протоколи и судската пракса, одредбите се засноваат и врз голем број на други меѓународни документи како што се: Конвенцијата за човекови права и биомедицина на Советот на Европа (во врска со членот 3 и 21 од Повелбата), Статутот на Меѓународниот кривичен суд (во врска со членот 5), Конвенцијата на Европол (во врска со членот 5), Конвенцијата за спроведување на Шенгенскиот договор (во врска со членот 5), Конвенцијата за заштита на лицата во врска со автоматското процесирање на личните податоци на Советот на Европа (во врска со членот 8), Повелбата за фундаменталните социјални права на работниците (во врска со членот 12, 15, 23, 25-29, 31-32 и 34), Европската социјална повелба (во врска со членот 14-15, 23 и 25-34), Женевската конвенција за бегалци (во врска со членот 18), Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (во врска со членот 19 и 49), Конвенцијата за правата на детето (во врска со членот 24), Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на Европските заедници (во врска со членот 50), и Конвенцијата за борба против корупцијата (во врска со членот 50).

Но, Унијата не престанува само со почитување на Повелбата во законодавниот процес. Напротив, тие се обврзани со почитување на Повелбата во процесот на управување со фондовите на Европската Унија, како и во надворешните активности на Унијата.

---

<sup>10</sup> Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C 303/17, 14.12.2007.

### 2.3. Пристапување на Европската Унија кон меѓународни документи

#### 2.3.1. Пристапување на Европската Унија кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост

Европската Унија има правен субјективитет<sup>11</sup> и може да потпишува и пристапува кон меѓународни договори во рамките на своите доделени надлежности. Истите се правно обврзувачки за Европските институции и државите-членки согласно член 300(7) од ДЕЗ<sup>12</sup>. Овој член го применува меѓународно-правниот принцип на *pacta sunt servanda*<sup>13</sup> во правото на Европската Унија, гарантирајќи дека договорите склучени според овој член се обврзувачки за Европските институции и државите-членки. Според толкувањето на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *Commission of the European Communities v French Republic* (ECJ, Case C-239/03, [2004] ECR I-09325), при пристапувањето на Европската Унија кон определен меѓународен договор по неговото влегување во сила тој станува составен дел од правото на Унијата.<sup>14</sup> Од сето ова следи дека, според толкувањето на Судот на правдата на Европската Унија на член 300(7) од ДЕЗ а по авторизација на Европскиот совет, Европската Унија да пристапи кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации, одредбите на Конвенцијата се правно обврзувачки за институциите на Унијата и се составен дел од правото на Европската Унија без посебна потреба од транспонирање на истите.

Европската Унија ја потпиша Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации (не и Факултативниот протокол кон Конвенцијата)<sup>15</sup> на 30 март 2007 година, а на 26 ноември 2009 година, Советот на Европската Унија усвојувајќи ја Одлуката 2010/48/ЕС ја авторизираше Унијата да пристапи кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост<sup>16</sup>, што го направи Унијата на 23 декември 2010 година, притоа станувајќи 97-та договорна страна на Конвенцијата. За Европската Унија, Конвенцијата за правата на лицата со попреченост влезе во сила во јануари 2011 година.

<sup>11</sup> Од 1 декември 2009 година, со влегување на сила на Договорот од Лисабон, Европската унија која ја замени и наследи Европската заедница има правен субјективитет согласно членот 47 од ДФЕУ (анг. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Official Journal of the European Union C 115/47), достапно на: <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008>.

<sup>12</sup> Treaty establishing the European Community (TEC) како и членот 216(2) од Договорот од Лисабон. Исто така види: ECJ, *R. & V. Haegeman v. Belgian State*, Case 181/73, ECR 1974, 30.4.1974, параграф 5.

<sup>13</sup> Овој принцип се темели на членот 26 од Виенската конвенција за договорно право (анг. Vienna Convention on the Law of Treaties) кој значи дека “секој договор е обврзувачки за договорните страни и мора да се применува во добра волја од нивна страна”. За повеќе види: ECJ, *Portugal v Council*, Case C-149/96, [1999] ECR I-8395, каде Судот на правдата на Европската Унија го користи членот 26 од Виенската конвенција како почетна точка за потврда дали да дозволи директна примена на правилата од договорот за слободна трговија од 1972 година, склучен помеѓу Европската економска заедница и Португалија и ГАТТ (анг. General Agreement on Tariffs and Trade).

<sup>14</sup> Види: *inter alia* ECJ, *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd*, Case 12/86, [1987] ECR 03719, 30.9.1987. За повеќе види: G.Quinn, L.Waddington (directors of research), Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214, European Foundation Centre, Brussels, October 2010, study for the European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG Unit G3: Integration of people with disabilities.

<sup>15</sup> Комисијата поднесе предлог за Одлука на Советот за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата од страна на Европската Унија во 2008 година, меѓутоа за предлогот се уште се преговара и се чека на официјална одлука. За повеќе информации види: European Commission proposal COM (2008)530 Proposal for a Council Decision concerning the conclusion, by the European Community, of the Optional protocol to the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, достапно на: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=197349](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197349).

<sup>16</sup> Одлука на Советот 2010/48/ЕС од 26 ноември 2009 година за пристапување на Европската Заедница кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите нации (анг. Council Decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities), OJ L 23, 27.1.2010, достапно на: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:EN:PDF>.

Неприфаќајќи го предлогот на Европската комисија за користење на повеќекратна правна основа, Советот на Европската Унија за Одлуката реши да се повика експлицитно на членовите 13 и 95 а во врска со членот 300 (2) и 300(3) од ДЕЗ, како правна основа за пристапување кон Конвенцијата. Имено, членот 13 од ДЕЗ му дава овластувања на Советот да превземе соодветни мерки за борба против дискриминацијата врз основ на попреченост, со тоа создавајќи надлежност на Европската Унија во полето на не-дискриминацијата. Овој член нема директна применливост, меѓутоа дозволува усвојување како на правно обврзувачки така и на *sui generis* “меки” правно необврзувачки мерки, како што се водичи и програми за акција. Членот 95 од ДЕЗ создава правна основа за усвојување на мерки за хармонизирање кои имаат за предмет формирање или функционирање на заедничкиот пазар. Имајќи предвид дека внатрешниот пазар е широк концепт кој опфаќа остранување на различните видови на бариери во слободното движење на добра, лица, услуги и капитал, Унијата преку овој член може да регулира повеќе области кои потпаѓаат под материјалниот опфат на Конвенцијата, посебно во делот на пристапноста, како на физичката околина така и на добрата и услугите<sup>17</sup>. Ова е уште поважно затоа што, прашањето на пристапноста во Конвенцијата за правата на лицата со попреченост се третира како општо прашање низ чија призма треба да се гледаат сите останати членови во Конвенцијата. За крај, членот 300 од ДЕЗ ја дефинира процедурата за пристапување на Европската Унија кон меѓународни договори наведувајќи дека, само одлука од Советот е соодветниот правен инструмент за пристапување, по извршена консултација со Европскиот Парламент.

Исто така, вредно да се напомене е дека Европската Унија заедно со Одлуката 2010/48/ЕС приложи и декларација за надлежностите во која е наведено постојното секундарно законодавство, со цел да се демонстрира опсегот на надлежностите на Унијата за областите опфатени со Конвенцијата. Овој чекор беше превземен во согласност со членот 44(1) од Конвенцијата во кој се наведува дека, “регионалните организации при пристапувањето кон Конвенцијата треба да го декларираат опсегот на своите надлежности во своите инструменти за формално потврда или пристапување”, а со цел да се постигне правна сигурност на меѓународно ниво потврдувајќи ја постоечката меѓународна одговорност на Европската Унија.

Што се однесува до прашањето каде се наоѓа Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации во правниот систем на Унијата по нејзиното пристапување кон Конвенцијата, би можело да се каже дека во хиерархијата на правни прописи таа се наоѓа меѓу примарното и секундарното законодавство на Европската Унија. Имено, според наоѓањето на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *IATA v. Department for Transport* (ECJ, Case C-344/04, [2006], ECRI-403) договорите склучени според член 300(7) ДЕЗ имаат повисока правна сила отколку секундарното законодавство на Унијата (параграф 35), а истовремено според случајот *Kadi* (ECJ, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008], ECR 2008), меѓународните договори не можат да ја доведат во прашање автономијата на правниот систем на Европската Унија. Со други зборови, Конвенцијата за правата на лицата со попреченост не смее да биде спротивна на уставните принципи на ДФЕУ, меѓутоа ќе претставува основа за континуирано толкување на секундарното законодавство на Унијата.

<sup>17</sup> Види: L. Waddington, *The Internal Market and Disability Accessibility: Using EC Law to Establish an Internal Market in Disability Accessibility Goods and Services*, Maastricht Faculty of Law Working Paper no.3, 2008. Неколку примери за донесени Директиви се: Директивата за апроксимација на законодавството на државите-членки што се однесува на лифтовите (анг. Directive 1995/16/EC of the European Parliament and of the Council of 29 June 1995), Директивата за координација на процедурите за набавка на субјектите кои се занимаваат во областа на водостопанство, електрична енергија, транспорт и поштенски услуги (анг. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004) како и Директивата за координација на процедурите за доделување на договори за вршење на јавни работи, јавни набавки и јавни услуги (анг. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004).

Кога ќе се анализира се погоре кажано, се доаѓа до заклучок дека, не е веројатно одредбите на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост да имаат директна применливост во правниот систем на Унијата поради фактот што се насочени спрема државите-членки а исто така, не се доволно јасни и безусловни. Меѓутоа, имајќи го предвид мислењето на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *Commission v. Germany* (ECJ, Case C-61/94, [1996], ECR I-3989) во кој недвосмислено се наведува дека меѓународните договори на кои им има пристапено Унијата имаат повисока правна сила од секундарното законодавство на Европската Унија, се смета дека овие одредби треба да бидат толкувани на начин што е конзистентен со тој меѓународен договор. Затоа, мора да се заклучи дека пристапувањето кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост создава обврска за толкување на правото на Унијата на начин што е конзистентен со Конвенцијата.

Конвенцијата за правата на лицата со попреченост е мешовит договор кој вклучува поделени договорни односи помеѓу Европската Унија, нејзините држави-членки и една или повеќе трети земји и/или меѓународни организации. Како мешовит договор Конвенцијата опфаќа области кои потпаѓаат во дел под надлежностите на Унијата, во дел под надлежностите на нејзините држави-членки, а во дел под заедничките надлежности на Европската Унија и нејзините држави-членки. Затоа, најважно е да се оствари блиска соработка помеѓу Унијата и нејзините држави-членки, со цел да се примени законодавството кое произлегува од Конвенцијата на кохерентен начин и да се оствари единство во меѓународното претставување на Унијата. Државите-членки на Европската Унија кога учествуваат во мешовити договори не постапуваат како целосно автономни субјекти во меѓународното право, тие исто така се обврзани со должноста за лојална соработка помеѓу себе и Унијата, а оваа должност ги опфаќа процесите на преговарање, ратификација и примена. Ако некоја држава-членка не ги превземе сите соодветни мерки за примена на одредбите од мешовитиот договор кои подпаѓаат под надлежност на Европската Унија (како што е и Конвенцијата) не само што нема да ги исполни своите меѓународни обврски, туку со самото тоа го крши и правото на Европската Унија. Тогаш, Европската комисија може да покрене против таа држава-членка постапка за повреда на правото на Европската Унија (Попоска, 2015:255-279).<sup>18</sup>

Во септември 2015 година, Комитетот за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации ја објави својата проценка за напредокот на Европската Унија во спроведувањето на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост<sup>19</sup>.

### **2.3.2. Пристапување на Европската Унија кон Европската Конвенција за човековите права**

Правото на Европската Унија е тесно поврзано со Европската конвенција за човековите права. Имено, Судот на правдата на Европската Унија гледа на Европската Конвенција за човековите права како инспирација при одредување на опфатот на заштита на човековите права во рамките на правото на Унијата, а и Повелбата ги одразува (иако не е ограничена со истите) правата предвидени со Европската Конвенција за човековите права. Иако, Европската Унија се уште не е потписник и договорна-страна на Европската Конвенција за човековите права, сепак правото на Европската Унија е конзистентно со Конвенцијата. Договорот од Лисабон содржи одредба, членот 6(2), која и одредува на Унијата да пристапи кон Европската Конвенција за човековите права, а истото е дозволено и со Протоколот бр. 14 кон Европската Конвенција за човековите права. Моментално, во тек се преговорите помеѓу двете организации, Европската Унија и Советот на Европа, за модалитетот и начинот на ова пристапување како и на односот помеѓу Судот на правдата на Европската Унија и Европскиот суд за човековите права. Имено, во април 2013 година

<sup>18</sup> За превземањето на конкретни чекори од страна на Европската Унија со цел спроведување на Конвенцијата за правата на лицата со попреченост во пракса види повеќе во: Ж.Попоска, Дискриминација врз основ на хендикеп во меѓународното право за правата на човекот, Македонскиот центар за меѓународна соработка, 2015 година.

<sup>19</sup> United Nations (UN), Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2015), Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 2.10.2015.

беше финализиран нацрт-договорот за пристапување на Европската Унија кон Европската Конвенција за човековите права и на 18 декември 2014 година Судот на правдата на Европската Унија го достави своето Мислење 2/13 за нацрт-договорот<sup>20</sup>. За жал, Судот на правдата на Европската Унија идентификуваше неколку проблеми во врска со неговата компатибилност со правото на Унијата и го прогласи нацрт-договорот за пристапување за некомпатибилен со членот 6(2) од ДЕУ или со Протоколот (бр.8) кој се однесува на членот 6(2) од ДЕУ. Главната загриженост на Судот е во врска со следното: договорот може да ги загрози специфичните карактеристики на Европската Унија како нов правен поредок со својата уставна рамка и фундаментални принципи, како и приматот на правото на Европската Унија; договорот може да ја наруши рамнотежата на Унијата и да ја поткопа автономијата на правото на Европската Унија загрозувајќи ја взаемната доверба помеѓу државите-членки; толкувањето на фундаменталните права треба да се обезбеди во рамките на структурата и целите на Европската Унија; и поставувањето на повисоки стандарди на заштита од страна на државите од оние гарантирани со Конвенцијата предвидени со членот 53 од Европската Конвенција за човековите права не треба да го загрозуваат нивото на заштита обезбедено со Повелбата и приматот, единството и ефикасноста на правото на Унијата. Сепак, и покрај овие забелешки Унијата останува посветена на преговорите за пристапување кон Европската Конвенција за човековите права, пристапување кое се смета дека ќе го надополни системот на заштита на човековите права со тоа што Европскиот суд за човекови права ќе биде надлежен да ги разгледува мерките на Европската Унија земајќи го предвид специфичниот правен поредок на Унијата. Дополнително, преку ова би се овозможило физичките лица директно да ја тужат Европската Унија пред Европскиот суд за човековите права поради повреда на Европската конвенција за човековите права, што е значителна новина во меѓународното право за правата на човекот.

#### **2.4. Секундарни извори на правото**

##### **2.4.1. Регулативи на ЕУ**

Постојат бројни Регулативи кои регулираат прашања кои се поврзани со правата на човекот. На пример, Регулативата (ЕС) бр. 45/2001<sup>21</sup> која ја регулира заштитата на лицата кога нивните лични податоци се процесираат од страна на институциите и телата на Заедницата како и слободното движење на тие податоци, како и последователната Регулативата (ЕС) бр. 2016/679<sup>22</sup>. Од друга страна, Регулативата (ЕЕС) бр. 1408/71 и Регулативата (ЕЕС) бр. 1612/68 ја уредува социјалната безбедност и социјална помош. Правото на пристап до документи е регулирано со Регулативата (ЕС) бр. 1049/2001.

##### **2.4.2. Директиви на ЕУ**

Постојат бројни Директиви кои регулираат прашања кои се поврзани со правата на човекот. На пример, Директивата 2016/680<sup>23</sup>, која ја регулира заштитата на лицата кога нивните лични податоци се процесираат како и го регулира слободното движење на тие податоци, во согласност со членот 8 од Повелбата, членот 16 од ДФЕУ и членот 39 од ДЕУ. Потоа, Директивата 89/552/ЕС која се однесува на слободата на изразување и информирање.

<sup>20</sup> CJEU (2014), Opinion 2/13 of the Court, 18.12.2014.

<sup>21</sup> Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ L 8, 12.1.2001.

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ L 119, 4.5.2016.

<sup>23</sup> Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L 119, 4.5.2016.

Кога станува збор за пристапноста, посебно за лицата со попреченост, посебно е важна Директива (ЕУ) 2016/2102 за пристапноста на веб-страниците и мобилните апликации на органите од јавниот сектор<sup>24</sup>, како и Директивата за аудиовизуелни медиумски услуги<sup>25</sup>. Директивата 76/207/ЕЕС<sup>26</sup> е релевантна кога станува збор за родовата еднаквост.

Постои значително *acquis* на Европската Унија во врска со правата на работниците на информација и консултација во рамките на работниот субјект, посебно членот 154 и 155 од ДФЕУ и Директивата 2002/14/ЕС во врска со општа рамка за информирање и консултации со вработените во Европската заедница, Директивата 98/59/ЕС во врска со колективниот технолошки вишок, Директивата 2001/23/ЕС во врска со трансфери од претпријатијата, како и Директивата 94/45/ЕС во врска со Европските работни совети. Заштита во случаи на неоправдано отпуштање е регулирана во Директивата 2001/23/ЕС за заштита на права на вработените во случај на пренос на претпријатија и Директива 80/987/ЕЕС за заштита на вработените во случај на несолвентност на нивниот работодавец, изменета и дополнета со Директивата 2002/74/ЕС. Директивата 89/391/ЕЕС предвидува воведување на мерки за поттикнување на подобрувања во безбедноста и здравјето на работниците на работа а Директивата 93/104/ЕС регулира определени аспекти во организацијата на работното време. Директивата 94/33/ЕС се однесува на заштитата на младите на работното место. Директивата 92/85/ЕЕС за воведување на мерки за поттикнување на подобрувања во безбедност и здравје при работа на бремените работници и работници кои неодамна се породиле или дојат и Директивата 96/34/ЕС се клучни кога станува збор за балансирање на семејниот и професионалниот живот.

Принципот за еднаквост на мажите и жените е пресликан во бројни директиви и тоа Директивата 75/117/ЕС за еднаква плата, Директивата 76/207/ЕС за еднаков третман во вработувањето, Директивата 79/7/ЕС за социјалната безбедност, Директивата 97/80/ЕС за преминување на товарот на докажувањето во случаи на половова дискриминација, Директивата 97/81/ЕС за работа со половина работно време и отсуство на родител (Директива 96/34/ЕС) и Директивата 2010/41/ЕУ за примена на принципот на еднакво постапување помеѓу самовработените мажи и жени. Поновото секундарно законодавството кои се однесува на основот пол и род се состои од Директивата на Советот 2004/113/ЕС<sup>27</sup> од 13 декември 2004 за спроведување на принципот на еднаков третман на мажи и жени во пристапот до и обезбедувањето на добра и услуги и Директивата 2006/54/ЕС<sup>28</sup> на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2006 за спроведување на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажи и жени за прашања поврзани со вработувањето и професиите (recast). Дополнително, за заштита на принципот на недискриминација важни се уште две директиви, и тоа: Директивата на Советот 2000/43/ЕС од 29 јуни 2000 за спроведување на принципот на еднаков третман на лицата независно на расното или етничкото потекло (Директива за расна еднаквост) и Директивата на Советот 2000/78/ЕС<sup>29</sup> од 27 ноември 2000 со која се воспоставува општа рамка за еднакво постапување во вработувањето и професиите (Рамковна директива за вработување).

<sup>24</sup> Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies, OJ L 327, 2.12.2016.

<sup>25</sup> European Commission (2016), Revision of the Audiovisual Services Directive.

<sup>26</sup> Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 39, 14.2.1976.

<sup>27</sup> Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementating the principle of equal treatment between man and women in the access to and supply of good and services), OJ L 373/37, 2004.

<sup>28</sup> Council Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of man and women in matters of employment and occupation (recast), OJ L 204/23, 2006.

<sup>29</sup> Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, OJ L 303/16, 2000.



Заштитата на правата на жртвите е предмет на регулација на Директивата 2012/29/EУ<sup>30</sup> (Директивата за правата на жртвите), како и различните директиви<sup>31</sup> усвоени во периодот од 2010 до 2016 година како дел од насоките во делот на кривичната постапка (анг. Criminal Procedure Roadmap).

Секундарните извори на правото на Унијата може да најдете на <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

### **2.5. Одлуки, препораки и мислења**

Постојат бројни одлуки, препораки и мислења донесени од страна на институциите на Европската Унија кои се однесуваат на правата на човекот. Тука би ја издвоиле Рамковната одлука 2008/913/JHA за борба против определени форми на изразување на расизам и ксенофобија преку кривичното право од 2008 година<sup>32</sup>, во чија основа лежат фундаменталните права. Во декември 2015 година, Европската комисија иницираше започнување на формална истрага со државите-членки во кои се забележани значителни празнини во транспонирање на одлуката со цел започнување на процедура за повреда на правото на Унијата. Ова придонесе за законодавните промени во Кипар, Франција, Унгарија, Ирска, Италија и Словачка.

## **III. Судска пракса**

Постои различна судска пракса од Судот на правдата на Европската Унија која се однесува на човековите права. Како што е објаснето и погоре, поради немањето на директна одредба во примарните извори на правото која ќе се однесува на правата на човекот експлицитно, во прво време Судот ги разбираше правата на човекот како составен дел од *општите принципи на правото*, кои Судот ги земаше предвид кога ги толкуваше и применуваше договорите на Европската Унија. За прв пат, Судот на правдата на Европската Унија одлучи дека правата на човекот се дел од општите принципи на правото на Европската Унија, во случајот *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (ECJ, Case C-11/70, [1970], ECR 1125). Подоцна, во случајот *Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA* (ECJ, Case C-13/05, [2006] ECR I-6467), заштитата од дискриминација врз основ на попреченост е толкувано исто така, како да е дел од овие принципи. Еднаквоста пред законот, исто така, Судот на правдата смета дека е општ принцип на правото на Унијата, елаборирајќи го овој став во случајот *Racke* (ECJ, Case 283/83, [1984], ECR 3791), случајот *EARL* (ECJ, Case C-15/95, [1997], ECR I-1961), и случајот *Karlsson* (ECJ, Case C-292/97, [2000], ECR 2737).

Судот на правдата во случајот *Netherlands v. European Parliament and Council* (ECJ, Case C-377/98, [2001], ECR I-7079) сметаше дека основното право на човечкото достоинство е дел од правото на Унијата. Што се однесува до слободата на изразување и информирање, посебно кога станува збор за телевизиите, Судот на правдата на Европската Унија го разгледуваше ова прашање во случајот *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others* (ECJ, Case C-288/89, [1991], ECR I-4007). Правото на избор на професија

---

<sup>30</sup> European Union (2012), Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (Victims' Rights Directive), OJ L 315/57, 25.10.2012.

<sup>31</sup> European Union (2010), Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, OJ L 280, 26.10.2010; European Union (2012), Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, OJ L 142, 1.6.2012; European Union (2013), Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, OJ L 294, 6.11.2013.

<sup>32</sup> Council of the European Union (2008), Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008.

е разработено од страна на Судот во повеќе случаи, *inter alia* во случајот Nold (ECJ, Case C-4/73, [1974], ECR 491), случајот Hauer (ECJ, Case C-44/79, [1979], ECR 3727), и случајот Keller (ECJ, Case C-234/85, [1986], ECR 2897). Интересно да се забележи е што слобода на вршење на бизнис која е преточена во членот 16 од Повелбата се заснова на судската пракса на Судот на правдата на Европската Унија препознавајќи ја слободата на остварување на економска или комерцијална активност, посебно во случајот Nold (ECJ, Case C-4/73, [1974], ECR 491), случајот SpA Eridiana and others (ECJ, Case 230/78, [1979], ECR 2749) како и слободата на договорот во случајот Sukkerfabriken Nykøbing (ECJ, Case 151/78, [1979], ECR 1) и случајот Spain v Commission (ECJ, Case C-240/97, [1999], ECR I-6571). Правото на сопственост се анализира од страна на Судот во случајот Hauer (ECJ, Case C-44/79, [1979], ECR 3727).

Принципот на недискриминација е разгледуван во бројни случаи пред Судот на правдата на Европската Унија вклучително и во случајот Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV (ECJ, Case C-54/07, [2008], ECR I-05187)<sup>33</sup>, случајот Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen (ECJ, Case C-267/06, [2008], ECR I-01757)<sup>34</sup>, случајот Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA (ECJ, Case C-411/05, [2007], ECR I-08531), случајот S. Coleman v Attridge Law and Steve Law (ECJ, Case C-303/06, [2008], ECR I-05603)<sup>35</sup>, случајот H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ECJ, Case C-476/99, [2002], ECR I-2921), случајот Kalanke v Freie Hansestadt Bremen (ECJ, C-450/93, [1995] ECR I-3051)<sup>36</sup>, случајот Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, (ECJ, Case C-409/95, [1997] ECR I-6363), случајот Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabeth Fogelqvist (ECJ, Case C-407/98, [2000] ECR I-5539), случајот Susanna Brunnhofer v. Bank der österreichischen Postsparkasse AG (ECJ, Case C-381/99, [2001], ECR I-4961), случајот Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz (ECJ, Case 170/84 [1986], ECR 1607), случајот Association Belge des Consommateurs Test-Achats and Others v. Conseil des ministres

<sup>33</sup> Компанијата Firma Feryn која е специјализирана за продажба и монтирање на врати имала објавено огласи за вработување. Во текот на едно интервју на радио, директорот изјавил дека компанијата барала да вработи само монтери од белгиско потекло бидејќи клиентите биле колебливи да им дозволат на странци монтери да влезат во нивните домови. Националната комисија за заштита од дискриминација (основана да им помага на жртвите на дискриминација) започнала законска постапка против компанијата, тврдејќи дека таквата изјава во јавност претставувала директна дискриминација. Во својата одлука за толкување на законот, Судот на правдата потврдил дека Директивата за расна еднаквост е применлива за дискриминаторните огласи за вработување. Исто така, било наведено дека треба да се применат санкции и покрај тоа што не може да се идентификува конкретна жртва на дискриминацијата.

<sup>34</sup> Законот во Германија дозволувал паровите од ист пол да склучуваат партнерства, но не и да стапат во брак. Г-дин Маруко го надживеал својот животен партнер, кој плаќал надомест за пензиско осигурување во пензискиот фонд. Г-дин Маруко поднесол барање до фондот за да ја добива пензијата од својот партнер, но бил одбиен од страна на фондот. Во својата одлука за толкување на законот, Судот на правдата одлучил дека Рамковната директива за вработување е применлива во дадениот случај. Исто така, Судот одлучил дека партнерите од ист пол кои се во партнерство се наоѓале во споредлива ситуација со сопружници кога станува збор за исплата на пензијата од страна на фондот на партнерот кој е сè уште жив.

<sup>35</sup> Судот на правдата на Европската Унија во овој случај нашол вознемирување како појавна форма на дискриминација на мајка која е примарен негувател на своето дете кое има попреченост. Вознемирувањето вклучувало: етикетање на мајката како 'мрзелива' кога таа побарала слободни денови за да се грижи за својот син, и покрај тоа што слободни денови им се доделувале на родителите чии деца немале попреченост; несоодветни и навредувачки коментари за неа и за нејзиното дете, додека останатите вработени земале слободни денови да се грижат за своите деца кои немале попреченост без притоа да предизвикуваат такви коментари; и закани дека ќе биде отпуштена кога од време на време доцнела на работа заради состојбата на нејзиното дете, додека пак за другите родители не биле упатувани такви закани. Иако г-ѓа Колман немале директно самата попреченост, сепак Судот на правдата на Европската Унија нашол дека постои директна дискриминација и вознемирување врз основ на попреченост по асоцијација.

<sup>36</sup> Во овој случај беа предизвикани афирмативните мерки кои беа насочени кон жените, и Судот на правдата на Европската Унија сметал дека квотите за вработување на жените, автоматски и апсолутно поставени, се спротивни на антидискриминациското законодавство на Европската Унија.

(CJEU, Case C-236/09, [2011], ECR I-00773)<sup>37</sup>, случајот *Asociația ACCEPT v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării* (CJEU, Case C-81/12, [2013] ECR 2013:275), случајот *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za zashtitaot diskriminatsia Bulgaria* (CJEU, C-83/14, [2015]), случајот *Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Valwassenen (VJVCentrum) Plus* (ECJ, Case C-177/88, [1990] ECR I-3941), случајот *Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd*, (ECJ, Case C-32/93, [1994] ECR I-3567), случајот *Commision v. Germany case* (ECJ, Case 248/83 [1985], ECR 1459), и бројни други.

Правото на добра администрација е заснована на постоењето на Унијата како субјект на владеењето на правото чии елементи се разработени во судската пракса на Судот на правдата на Европската Унија која го опфаќа значењето на *inter alia* добрата администрација како општ принцип на правото, посебно во случајот *Burban* (ECJ, Case C-255/90, [1992], ECR I-2253), случајот *Nölle* (ECJ, Case T-167/94, [1995], ECR II-2589), случајот *New Europe Consulting and others* (ECJ, Case T-231/97, [1999], ECR II-2403), случајот *Heylens* (ECJ, Case 222/86, [1987], ECR 4097), случајот *Orkem* (ECJ, Case 374/87, [1989], ECR 3283), случајот *TU München* (ECJ, Case C-269/90, [1991], ECR I-5469), и случајот *Lisrestal* (ECJ, Case T-450/93, [1994], ECR II-1177).

Правото на ефикасен правен лек и фер судење како општ принцип на правото било предмет на анализа на Судот на правдата на Европската Унија во случајот *Johnston* (ECJ, Case 222/84, [1986], ECR 1651), случајот *Heylens* (ECJ, Case 222/86, [1987], ECR 4097), и случајот *Borelli* (ECJ, Case C-97/91, [1992], ECR I-6313), како и во случајот *‘Les Verts’ v European Parliament* (ECJ, Case 294/83, [1986], ECR 1339). Принципот *non bis in idem* бил анализиран од Судот во случајот *Gutmann v Commission* (ECJ, Joined Cases 18/65 and 35/65, [1996], ECR 149), случајот *Limburgse Vinyl Maatschappij NV v Commission* (ECJ, Joined Cases T-305/94 and others, [1999], ECR II-931), како и случајот *Gözütok* (ECJ, Case C-187/01, [2003], ECR I-1345).

#### **IV. Економски инструменти наменети за исполнување на целите во рамките на остварување на човековите права**

Согласно членот 21 од ДЕУ надворешните активности на Унијата спрема државите кои не се членки на Европската Унија (трети земји) треба да бидат водени од принципите кои го инспирирале сопственото создавање, имено демократијата, владеењето на правото, универзалноста и неделивоста на човековите права и основни слободи, почитувањето на човековото достоинство, принципите на еднаквост и солидарност и почитување на принципите на Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право. Токму затоа, човековите права се значаен столб на развојната политика на Унијата. Еден од најзначајните финансиски инструменти преку кои Европската Унија ги исполнува целите кои ги има поставено во остварувањето на човековите права и демократските институции во трети земји е Европскиот инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР).

ЕИДХР е формиран со Регулативата бр. 1889/2006 (анг. Regulation (EC) No. 1889/2006 of the European Parliament and of the Council) која беше заменета со Регулативата бр.

<sup>37</sup> Во случајот *Test-Achats* белгискиот закон на осигурителните компании им дозволувал да прават различни пресметки за премии и бенефиции за мажите и жените врз основа на членот 5(2) од Директивата 2004/113/ЕС. Судот утврдил дека користењето на ова отстапување, е спротивно на начелото на еднаквост меѓу мажите и жените. Белгискиот Уставен суд побарал од Судот на правдата на Европската Унија да утврди дали членот 5(2) од Директивата на Советот 2004/113/ЕС е во согласност со принципот на еднаквост и недискриминација гарантирани од таа одредба. Судот утврдил дека разликите во премии и придобивките кои произлегуваат од полот како фактор во пресметката (базирани на статистички податоци за пресметка на ризик во можни ситуации за мажите и жените) мораат да бидат укинати, имајќи предвид дека има поминато пет години од транспонирањето на Директивата 2004/113/ЕС во националното право, односно Судот зазел став, дека членот 5(2) мора да се смета за неважечки по истекот на одреден период, во овој случај од 21 декември 2012 година. Аналогно на ова при пресметувањето на висината на бенефициите, односно премиите Судот смета дека и жените и мажите треба да добиваат иста висина на бенефиции независно од полот.

235/2014 (анг. Regulation (EU) No. 235/2014 of the European Parliament and of the Council)<sup>38</sup>. Во спроведувањето на оваа Регулатива, Европската унија применува пристап базиран на човековите права кој ги опфаќа сите човекови права, без разлика дали се граѓански, политички, економски, социјални или културни. Преку оваа програма Унијата ги поддржува групите и здруженијата на граѓани како и поединците кои ги бранат човековите права и основните слободи, демократијата и владеењето на правото. Овој инструмент за периодот 2014-2020 година има буџет од 1,332,752,000 евра. Целите на овој инструмент се двојни, и тоа: поддршка, развивање и консолидирање на демократијата во трети земји, преку зголемување на партиципативната и претставничка демократија, зајакнување на целокупниот демократски процес особено преку зајакнување на активната улога на граѓанското општество во рамките на овој процес, владеење на правото и подобрување на кредибилноста на изборните процеси; и подобрување на почитувањето и исполнувањето на човековите права и основни слободи, прокламирани во Универзалната декларација за човекови права на Обединетите нации и другите меѓународни и регионални инструменти за човекови права и зајакнување на нивната заштита, унапредување, спроведување и следење, главно преку поддршка на граѓанското општество, бранителите на човекови права и жртвите на репресија и злоупотреба. Интервенциите под овој инструмент се спроведуваат во рамките на Повеќегодишната индикативна програма ЕИДХР 2014-2017 (анг. EIDHR Multi-annual Indicative Programme 2014-2017) и нејзините последователни годишни и двогодишни акциони планови.<sup>39</sup>

Стратегискиот пристап на Европската Унија, кој и овозможува на ЕИДХР да ги исполни своите цели, се базира на пет области: 1) поддршка на човековите права и бранителите на човековите права во ситуации каде што се најмногу изложени на ризик; 2) поддршка на другите приоритети на Европската Унија за човекови права (со главен фокус на заштитата на човечкото достоинство<sup>40</sup>; заштита и промоција на детските права вклучувајќи ги и децата во вооружен конфликт; заштита на правата на жените; борба против дискриминацијата во сите свои форми; борба против некажливоста; промоција и заштита на слободата на религија или верување; промоција на економските, социјалните и културните права; и промоција на почитувањето на меѓународното хуманитарно право); 3) поддршка на демократијата; 4) набљудување на изборите од страна на Европската Унија; и 5) поддршка за клучни актери и процеси, вклучувајќи меѓународни и регионални инструменти и механизми за човекови права (со главен фокус на спроведување на универзалните и регионалните инструменти и механизми за човекови права; механизмите за меѓународна кривична правда; регионалните мрежи за обука; и дијалогот за човекови права). Помошта во рамките на ЕИДХР може да се јави во следните форми: проекти и програми; грантови за финансирање на проекти поднесени од граѓанското општество и/или меѓународни организации; мали грантови за бранителите на човековите права; грантови за поддршка на оперативните трошоци на Канцеларијата на високиот комесар за човекови права на Обединетите Нации и на Европскиот меѓуниверзитетски центар за човекови права и демократизација (анг. European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation - EIUC); човечки и материјални ресурси за мисиите за набљудување на изборите на Европската Унија; и договори.

ЕИДХР е комплементарна со другите инструменти за надворешна помош на Европската Унија, особено со Европскиот инструмент за соседство (анг. European Neighbourhood

<sup>38</sup> Regulation (EU) No. 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide, O.J L 77/85, 15.3.2014, достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0085:0094:EN:PDF>

<sup>39</sup> EIDHR Multi-annual Indicative Programme 2014-2017, достапно на: <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHRWorldwideMultiannualIndicativeProgramme2014-20172.pdf>

<sup>40</sup> Укинување на смртната казна, искоренување на мачењето и другото сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување, поддршка за сеопфатен пристап во активностите за рехабилитација, превенција и отчетност, обезбедување отчетност вклучително и за активности опфатени со упатствата на Европската Унија против смртната казна и за мачењето и друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување или казнување.

Instrument - ENI)<sup>41</sup>, Инструментот за развојна соработка за периодот 2014-20 година (анг. Instrument for Development Cooperation for the period 2014-20 - DCI)<sup>42</sup>, Европскиот фонд за развој (анг. European Development Fund - EDF)<sup>43</sup>, како и Инструментот за предпристапна помош (анг. Instrument for Pre-accession Assistance - IPA II)<sup>44</sup>. Дополнително, ќе се обезбеди комплементарност и со тематските програми, особено програмите: Организации на граѓанското општество и локални власти (анг. Civil Society Organisations and Local Authorities - CSO&LA)<sup>45</sup>, Глобални јавни добра и предизвици (анг. Global Public Goods and Challenges)<sup>46</sup> и Инструментот кој придонесува за мирот и стабилноста (анг. Instrument contributing to Peace and Stability - IcPS)<sup>47</sup>. Секогаш кога е соодветно, треба да се обезбедат комплементарност и синергии со активностите на Европската Унија финансирани во рамките на буџетот и операциите на Заедничката надворешна и безбедносна политика (анг. Common Foreign and Security Policy - CFSP), мисиите и операциите на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (анг. Common Security and Defence Policy - CSDP), активностите на Генералниот директорат за хуманитарна помош и цивилна заштита (анг. Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection - ECHO), како и активности опфатени со програми или проекти на релевантни билатерални програми на државите-членки финансирани од други донатори и мултилатерални организации. За крај, Програмата за права, еднаквост и државјанство (анг. Rights, equality and Citizenship Programme)<sup>48</sup> е исклучително важен финансиски инструмент за спроведување во пракса на правата на човекот.

#### **V. Хармонизација и процес на транспонирање на Европското законодавство во Република Македонија**

Иако Република Македонија не е држава-членка на Унијата, сепак истата се обврза да го транспонира своето законодавство со правото на Европската Унија. Во Извештајот за напредокот на нашата држава од 2016 година, кога се анализираат правата на човекот посебно треба да се имаат предвид забелешките на Европската Комисија дадени за спроведување на политичките критериуми (анг. Political Criteria) и поглавјето 23 (анг. Chapter 23 Judiciary and fundamental rights) и поглавјето 24 (анг. Chapter 24: Justice, freedom and security)<sup>49</sup>. Иако, правата на човекот се вткаени во сите делови од правото на Унијата, сепак овие две поглавја се клучни при оценката дали истите ги задоволуваат стандардите на едно демократско општество каде човековите права се еден од неговите фундаменти.

Имено, во Политичките критериуми се разгледува *демократијата* (вклучително и изборните процеси, законодавниот дом, извршната власт, граѓанското општество, и надзорот на службите за разузнавање), *реформите на јавната администрација* (вклучително и развојот на политиките и координацијата, менаџирањето на јавните финансии, услугите од јавно добро и менаџирањето на човековите ресурси, отчетноста на администрацијата,

<sup>41</sup> European Neighbourhood Instrument (ENI), Regulation (EU) No 232/2014, OJ L 77/27 of 15 March 2014.

<sup>42</sup> Instrument for Development Cooperation for the period 2014-20 (DCI), Regulation (EU) No 233/2014, OJ L 77/27, 15.3.2014.

<sup>43</sup> European Development Fund (EDF), достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0009&from=EN>

<sup>44</sup> Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Regulation (EU) No 231/2014, OJ L 77/11, 15.3.2014.

<sup>45</sup> Civil Society Organisations and Local Authorities (CSO&LA), OJ L 77/44, 15.3.2014.

<sup>46</sup> Global Public Goods and Challenges, OJ L 77/44, 15.3.2014.

<sup>47</sup> Instrument contributing to Peace and Stability (IcPS), OJ L 77/1, 15.3.2014.

<sup>48</sup> European Commission (2016), Commission Implementing Decision of 4.4.2016 concerning the adoption of the work programme for 2016 and the financing for the implementation of the Rights, Equality and Citizenship Programme.

<sup>49</sup> European Commission (2016), The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2016) 715 final}, SWD(2016) 362 final, 9.11.2016.

испораката на услуги до граѓаните и бизнис заедницата, и стратешката рамка за реформи во јавната администрација), *владеењето на правото* (вклучително и функционирањето на судството кое ги опфаќа стратешките документи, телата за менаџмент, независност и непристрасност, отчетност, професионалност и стручност, квалитетот на правдата, ефикасност, борбата против корупцијата кое ги опфаќа евиденцијата, институционалната рамка, законодавството и стратешката рамка, и борбата против организираниот криминал која ги опфаќа евиденцијата, институционалниот и оперативен капацитет, законодавството и стратешката рамка), *правата на човекот и заштитата на малцинствата* (вклучително и општата ситуација, слободата на изразување која ги опфаќа заплашувањата на новинарите, законодавството, и неговото спроведување, надлежните институции, јавниот сервис, економските фактори и професионалните здруженија и условите за работа), и *регионалните прашања и меѓународните обврски*.

Што се однесува до Поглавјето 23 - Судство и фундаментални права, треба да се забележи дека основните вредности на Унијата вклучуваат владеење на правото и почитување на човековите права. Праведниот функционален судски систем и ефективната борба против корупцијата се од огромно значење, како и почитувањето на фундаменталните права, како во правото, така и во пракса. Европската Комисија во Извештајот за напредокот за Република Македонија од 2016 година е доста критичен токму за наодите во ова Поглавје наведувајќи дека: “[д]ржавата постигна одредено ниво на подготовка за примена на *acquis* и европски стандарди во оваа област. Правните и институционалните рамки се во голема мера воспоставени. Сепак, немаше напредок во изминатата година. Властите не демонстрираа доволна волја за ефикасно справување со недостатокот на независност на судството. Корупцијата останува распространета во многу области и продолжува да претставува сериозен проблем. Специјалниот јавен обвинител се соочува со административна и судска опструкција. Политичкото мешање и структурните слабости го поткопаа функционирањето на Државната комисија за спречување на корупцијата. Институционалната рамка за промовирање и заштита на човековите права треба да се подобри преку доделување на соодветни ресурси, персонал и поддршка за исполнување на надлежностите на релевантните институции. Не постои видлив напредок во превенцијата на тортурата и нечовечкото постапување или казнување; повеќето од препораките од извештајот на Комитетот за превенција од тортура на Советот на Европа од 2015 година остануваат неисполнети и Националниот превентивен механизам е недоволен и не е целосно функционален. Ситуацијата во затворскиот систем останува критична а пренатрупаноста предизвикува загриженост и итно бара зголемена употреба на алтернативните санкции. Треба да се преземат веродостојни мерки за да се обезбеди целосна примена на слободата на изразување. Во делот на анти-дискриминација, усогласувањето со *acquis* на Унијата е нецелосно, особено недостига забрана на дискриминација врз основна сексуална ориентација а сериозни загрижености остануваат во врска со непристрасноста и независноста на Комисијата за заштита од дискриминација. Не постои систематско собирање на податоци за регистрирање, истрага и гонење на делата на говор на омраза и криминал од омраза, а собраните податоци од страна на граѓанските организации покажуваат дека овие кривични дела не се процесуираат соодветно од страна на надлежните органи. Државата малку прави за ефикасно промовирање на родовата еднаквост; од друга страна, недостасува јавна свест за родовата рамноправност и продолжува родовата стереотипизација во општеството. Стигмата и дискриминацијата на децата Роми и децата со попреченост се уште се широко распространети и потребно е воспоставување на механизам за систематско прибирање податоци за состојбата со децата со попреченост, децата на улица и децата Роми. Правната рамки не се спроведува, а лицата со попреченост и понатаму се соочуваат со директна и индиректна дискриминација. Условите во посебни институции за лица со попреченост се толку лоши што во некои случаи се граничат со лошо постапување. Што се однесува до ЛГБТИ лицата, предрасудите и стереотипите се присутни и понатаму во општеството, медиумите

и на интернет и потребни се значителни напори за борба против нетолеранцијата кон оваа група на граѓани. Иако постои целосна рамка за заштита на малцинствата, спроведувањето, следењето и координирањето на политиките поврзани со малцинствата се слаби; заедниците што претставуваат помалку од 20% од населението се оставени надвор од главната политика и процесот на донесување одлуки. Мерките против поделбата по етнички линии во училиштата се недоволни, а сегрегираното образование негативно влијае врз социјалната кохезија и интеграцијата на заедниците. Свкупно, сегрегацијата, стереотипите и другите форми на дискриминација спрема Ромите преовладуваат во општеството; повеќето Роми се невработени, немаат соодветно здравствено осигурување, живеат во несоодветни услови за живеење во сегрегирани станови и се социјално исклучени. Најобесправените Роми имаат проблеми со пристапот до социјална помош поради недостиг на лични документи. Справувањето со диспропорционалниот број на ромски деца сместени во училиштата за деца со попреченост има подобрување во општиот пристап до образованието, но се уште има многу да се направи. Сепак, стапките на осипување остануваат значајни, а феноменот на детско питачење и малолетнички бракови продолжува.” (European Commission, 2016: 54-63).

Во Поглавјето 24 - Правда, слобода и безбедност, Комисијата го разгледува напредокот на државата во 2016 година за прашањата поврзани со *миграција* (вклучително и институционална поставеност и правната усогласеност, спроведување и капацитети за спроведување), *азил, политика за издавање на визи, Шенген и надворешните граници, судската соработка во граѓански и кривични работи, борбата против организираните криминал, борбата против тероризмот, и царинската соработка*. Европската Комисија во Извештајот за напредокот за Република Македонија од 2016 година токму за ова Поглавје, наведува дека: “[д]ржавата е умерено подготвена за спроведување на *acquis* на Унијата. Направен е одреден напредок со измена на постоечките закони (Законот за странци, Кривичниот законик и Законот за гранична контрола) и донесување на стратешки документи во повеќе области (полиција, тероризам). Беа преземени мерки за справување со хуманитарните последици од регионалната миграциска криза на краток рок; по намалувањето на миграциските текови долж трасата на Западен Балкан, хуманитарната ситуација се стабилизираше и се зголеми притисокот на јужните и северните граници, особено поради поголемите активности со криумчарење.” (European Commission, 2016: 63-71).

### Резиме

Најголема улога за воведување на концептот на третирање на правата на човекот како составен дел од општите принципи на правото на Европската Унија кои мора да се имаат предвид кога се толкуваат и применуваат договорите на Унијата, ја има Судот на правдата на Европската Унија. Меѓутоа, иако со помош на овој пристап Судот ја потполни постојната празнина во правото на Унијата, сепак на подолг временски период овој пристап се покажа непрактичен, затоа што општите принципи на правото имаат значење само при толкувањето и примената на договорите, меѓутоа се без правен ефект кога одредбата од договорот е изрична. Затоа, се заклучи дека најдобро е концептот на правата на човекот да се вклучи во актите на Европската Унија од примарен карактер, односно во договорите.

Институционалниот систем на Европската Унија во доменот на правата на човекот се состои од повеќе институции кои имаат надлежности, и тоа: Европската комисија, Советот на министри, Европскиот совет, Европскиот парламент, Судот на правдата на Европската Унија, дополнет уште со неколку експертски советодавни тела како што се Европската агенција за фундаментални права, Европскиот институт за родова рамноправност, Специјалниот претставник на Европската Унија за човекови права, Европскиот Омбудсман и Европскиот супервизор за заштита на личните податоци.

Уставниот корпус на Унијата го сочинуваат оснивачките договори заедно со протоколите, Повелбата за фундаментални права на Европската Унија и Европската Конвенција за човековите права, иако Унијата се уште формално и нема пристапено на Европската Конвенција. Изворите на меѓународното право како што се меѓународните договори, одлуките на меѓународните организации и меѓународното обичајно право, се наоѓаат под примарното законодавство на Унијата а над секундарното законодавство како што се регулативите, директивите и одлуките. Постои значително секундарно законодавство на Унијата кое е поврзано со правата на човекот, посебно Регулативи и Директиви кои се дополнети со различната судска пракса на Судот на правдата на Европската Унија и може да се заклучи дека Унијата забрзано се придвижува кон поставување на стандарди за заштита на правата на човекот, *inter alia* во областа на анти-дискриминацијата, заштитата на личните податоци, правата кои потекнуваат од Европското државјанство и останато.

Постојат повеќе предизвици во соодветното спроведување на правата на човекот во рамките на Унијата, меѓу кои се и: целосното почитување на Повелбата за фундаментални права на Европската Унија и остварување на целиот нејзин потенцијал посебно во толкувањето на одредбите и ефектите од нивното спроведување, пристапување на Унијата кон Европската Конвенција за човекови права на Советот на Европа, како и пристапување на Унијата кон бројни други меѓународните договори како што е Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на лицата со попреченост на Обединетите Нации, Истанбулската конвенција на Советот на Европа, договорот од Маракеш и други.

Останува лично да посведочиме дали Европската Унија ќе истрае во зададениот курс – да претставува организација која правата на човекот ќе ги негува како основна вредност и цел на своето постоење.

#### **Прашања:**

1. Кои се институциите кои го образуваат институционалниот систем на Европската Унија кои имаат надлежности во доменот на правата на човекот?
2. Објасни кои правни документи го сочинуваат Уставниот корпус на Унијата?
3. Објасни ја Повелбата за фундаментални права на Европската Унија, нејзината содржина, правна природа, опфат на примена и нејзиното место во постојното право на Унијата?
4. Кои се најважните секундарни извори на правото на Унијата кога станува збор за правата на човекот?
5. Наведи ја најважната судска пракса на Судот на правдата на Европската Унија кога станува збор за правата на човекот?

#### **Користена литература:**

- [1] Arestis G., Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective, College of Europe, Brugge, 2013.
- [2] Charter of Fundamental Rights of the European Union), Solemn Proclamation by the President of the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, Nice, OJ C 364/1, 7.12.2000, достапна на: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).
- [3] Civil Society Organisations and Local Authorities (CSO&LA), OJ L 77/44, 15.3.2014.
- [4] CJEU (2014), Opinion 2/13 of the Court, 18.12.2014.
- [5] CJEU, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, Case C-617/10, [2013].
- [6] CJEU, Asociația ACCEPT v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, Case C-81/12, [2013] ECR 2013:275.
- [7] CJEU, Association Belge des Consommateurs Test-Achats and Others v. Conseil des ministres, Case C-236/09, [2011], ECR I-00773.
- [8] CJEU, Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v Conseil



- des ministres, Case C-236/09, [2011].
- [9] CJEU, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za zashtitaot diskriminatsia Bulgaria, C-83/14, [2015].
- [10] CJEU, Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Case C-293/12, [2014].
- [11] CJEU, Fag og Arbejde (FOA), acting on behalf of Karsten Kaltoft v Kommunernes Landsforening (KL), Case C-354/13, [2014].
- [12] CJEU, N. S. v Secretary of State for the Home Department, Case C-411/10, [2011].
- [13] CJEU, Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, Case C-399/11, [2013].
- [14] CJEU, Volker und Markus Schecke GbR and Hartmut Eifert v Land Hessen, Case C 92/09 and C-93/09, [2010].
- [15] Council Decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities), OJ L 23, 27.1.2010, достапно на: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:EN:PDF>.
- [16] Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for Equal Treatment in Employment and Occupation, OJ L 303/16, 2000.
- [17] Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, OJ L 82, 22.3.2001.
- [18] Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementating the principle of eqial treatment between man and women in the access to and supply of good and services), OJ L 373/37, 2004.
- [19] Council Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the implementation of the principle of eqial opportunities and equal treatment of man and women in matters of employment and occupation (recast)), OJ L 204/23, 2006
- [20] Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women, OJ L 45, 19.2.1975.
- [21] Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 039, 14.02.1976.
- [22] Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security, OJ L 6, 10.1.1979.
- [23] Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, OJ L 283, 28.10.1980.
- [24] Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, OJ L 183, 29.6.1989.
- [25] Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, OJ L 298, 17.10.1989.
- [26] Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC), OJ L 348, 28.11.1992.
- [27] Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time, OJ L 307, 13.12.1993.

- [28] Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work, OJ L 216, 20.8.1994.
- [29] Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees, OJ L 254, 30.09.1994.
- [30] Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ L 145, 19.6.1996.
- [31] Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex, OJ L 14, 20.1.1998.
- [32] Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC - Annex : Framework agreement on part-time work, OJ L 14, 20.1.1998.
- [33] Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, OJ L 225, 12.8.1998.
- [34] Council of Ministers (2011), Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies, ST 53772015 INIT.
- [35] Council of the European Union (2008), Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008.
- [36] Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies, OJ L 327, 2.12.2016.
- [37] Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L 119, 4.5.2016.
- [38] Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community - Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation, OJ L 80, 23.3.2002.
- [39] Directive 2002/74/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 80/987/EEC on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer, OJ L 270/10, 8.10.2002.
- [40] Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, OJ L 134/1, 30.04.2004.
- [41] Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ L 134, 30.4.2004.
- [42] Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC, OJ L 180/1, 15.07.2010.
- [43] Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ L 39, 14.2.1976.
- [44] ECJ, 'Les Verts' v European Parliament, Case 294/83, [1986], ECR 1339.

- [45] ECJ, *Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabeth Fogelqvist*, Case C-407/98, [2000] ECR I-5539.
- [46] ECJ, *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz*, Case 170/84 [1986], ECR 1607.
- [47] ECJ, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*, Case C-54/07, [2008], ECR I-05187.
- [48] ECJ, *Commision v. Germany case*, Case 248/83 [1985], ECR 1459).
- [49] ECJ, *Commission of the European Communities v French Republic*, Case C-239/03, [2004] ECR I-09325.
- [50] ECJ, *Commission v. Germany*, Case C-61/94, [1996], ECR I-3989.
- [51] ECJ, *Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Valwassenen (VJVCentrum) Plus*, Case C-177/88, [1990] ECR I-3941.
- [52] ECJ, *Detlef Nölle v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case T-167/94, [1995], ECR II-2589.
- [53] ECJ, *EARL de Kerlast v Union régionale de coopératives agricoles (Unicopa) and Coopérative du Trieux*, Case C-15/95, [1997], ECR I-1961.
- [54] ECJ, *Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios SA*, Case C-411/05, [2007], ECR I-08531.
- [55] ECJ, *Firma A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, Case 283/83, [1984], ECR 3791.
- [56] ECJ, *Gözütok*, Case C-187/01, [2003], ECR I-1345.
- [57] ECJ, *Gutmann v Commission*, Joined Cases 18/65 and 35/65, [1996], ECR 149.
- [58] ECJ, *H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Case C-476/99, [2002], ECR I-2921.
- [59] ECJ, *IATA v. Department for Transport*, Case C-344/04, [2006], ECRI-403.
- [60] ECJ, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratselle fur Getreide und Futtermittel*, Case C-11/70, [1970], ECR 1125.
- [61] ECJ, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*, Case C-4/73, [1974], ECR 491.
- [62] ECJ, *Jean-Louis Burbat v European Parliament*, Case C-255/90, [1992], ECR I-2253.
- [63] ECJ, *Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, [1995] ECR I-3051.
- [64] ECJ, *Kjell Karlsson and Others*, Case C-292/97, [2000], ECR 2737.
- [65] ECJ, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV v Commission*, Joined Cases T-305/94 and others, [1999], ECR II-931.
- [66] ECJ, *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, Case C-44/79, [1979], ECR 3727.
- [67] ECJ, *Lisrestal - Organização Gestão de Restaurantes Colectivos Lda and others v Commission of the European Communities*, Case T-450/93, [1994], ECR II-1177.
- [68] ECJ, *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, Case 222/84, [1986], ECR 1651.
- [69] ECJ, *Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen*, Case C-409/95, [1997] ECR I-6363.
- [70] ECJ, *Meryem Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd*, Case 12/86, [1987] ECR 03719, 30.9.1987.
- [71] ECJ, *Netherlands v European Parliament and Council*, Case C-377/98, [2001], ECR I-7079.
- [72] ECJ, *New Europe Consulting and Others*, Case T-231/97, [1999], ECR II-2403.
- [73] ECJ, *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, Case C-26/62, [1963] ECR 1963.
- [74] ECJ, *Oleificio Borelli SpA v Commission of the European Communities*, Case C-97/91, [1992], ECR I-6313.
- [75] ECJ, *Orkem v Commission of the European Communities*, Case 374/87, [1989], ECR 3283.
- [76] ECJ, *Portugal v Council*, Case C-149/96, [1999] ECR I-8395.
- [77] ECJ, *R.& V. Haegeman v. Belgian State*, Case 181/73, ECR 1974, 30.4.1974.

- [78] ECJ, Roland Rutili v Ministre de l'intérieur, Case C-36-75, [1975], ECR 1219.
- [79] ECJ, S. Coleman v Attridge Law and Steve Law, Case C-303/06, [2008], ECR I-05603.
- [80] ECJ, Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA, Case C-13/05, [2006] ECR I-6467.
- [81] ECJ, SpA Eridania-Zuccherifici nazionali and SpA Società Italiana per l'Industria degli Zuccheri v Minister of Agriculture and Forestry, Minister for Industry, Trade and Craft Trades, and SpA Zuccherifici Meridionali, Case 230/78, [1979], ECR 2749.
- [82] ECJ, Spain v Commission, Case C-240/97, [1999], ECR I-6571.
- [83] ECJ, Staatsanwaltschaft Freiburg v Franz Keller, Case C-234/85, [1986], ECR 2897.
- [84] ECJ, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and Others, Case C-288/89, [1991], ECR I-4007.
- [85] ECJ, Sukkerfabriken Nykøbing Limiteret v Ministry of Agriculture, Case 151/78, [1979], ECR 1.
- [86] ECJ, Susanna Brunnhofer v. Bank der österreichischen Postsparkasse AG, Case C-381/99, [2001], ECR I-4961.
- [87] ECJ, Tadao Maruko v Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, Case C-267/06, [2008], ECR I-01757.
- [88] ECJ, Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte, Case C-269/90, [1991], ECR I-5469.
- [89] ECJ, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others, Case 222/86, [1987], ECR 4097.
- [90] ECJ, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others, Case 222/86, [1987], ECR 4097.
- [91] ECJ, Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd, Case C-32/93, [1994] ECR I-3567.
- [92] ECJ, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities, joined cases C-402/05 P and C-415/05 P, [2008], ECR 2008.
- [93] ECtHR, MSS v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Judgement of 21 January 2011.
- [94] EIDHR Multi-annual Indicative Programme 2014-2017, достапно на: <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHRWorldwideMultiannualIndicativeProgramme2014-20172.pdf>.
- [95] EU Agency for Fundamental Rights, Fundamental rights: challenges and achievements in 2014, 2015.
- [96] European Commission (2011), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final.
- [97] European Commission (2015), Ten priorities from Europe, достапно на: [https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc\\_id=Selectedpublications&WT.ria\\_c=677&WT.ria\\_f=647&WT.ria\\_ev=search](https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=647&WT.ria_ev=search).
- [98] European Commission (2016), Commission Implementing Decision of 4.4.2016 concerning the adoption of the work programme for 2016 and the financing for the implementation of the Rights, Equality and Citizenship Programme.
- [99] European Commission (2016), Revision of the Audiovisual Services Directive.
- [100] European Commission (2016), The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2016) 715 final}, SWD(2016) 362 final, 9.11.2016.
- [101] European Commission proposal COM (2008)530 Proposal for a Council Decision concerning the conclusion, by the European Community, of the Optional protocol to

- the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, достапно на: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=197349](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197349).
- [102] European Development Fund (EDF), достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014PC0009&from=EN>
- [103] European Neighbourhood Instrument (ENI), Regulation (EU) No 232/2014, OJ L 77/27, 15.03.2014.
- [104] European Ombudsman (2016), UNCRPD Convention: The treatment of persons with disabilities under the Joint Sickness Insurance Scheme (JSIS), OI/4/2016/EA, 10.5.2016.
- [105] European Parliament (2016), Resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights, 2015/2254(INL), Strasbourg, 10.10.2016.
- [106] European Parliament and Council Directive 95/16/EC of 29 June 1995 on the approximation of the laws of the Member States relating to lifts, OJ L 213, 7.09.1995.
- [107] European Union (2010), Directive 2010/64/EU of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the right to interpretation and translation in criminal proceedings, OJ L 280, 26.10.2010.
- [108] European Union (2012), Directive 2012/13/EU of the European Parliament and of the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings, OJ L 142, 1.6.2012.
- [109] European Union (2012), Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA (Victims' Rights Directive), OJ L 315/57, 25.10.2012.
- [110] European Union (2013), Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings, and on the right to have a third party informed upon deprivation of liberty and to communicate with third persons and with consular authorities while deprived of liberty, OJ L 294, 6.11.2013.
- [111] Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights, OJ C 303/17, 14.12.2007.
- [112] F.Ferraro, J. Carmona. Fundamental Rights in the European Union. The role of the Charter after the Lisbon Treaty, European Parliamentary Research Service, Brussels, 2015.
- [113] G.Quinn, L.Waddington (directors of research), Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214, European Foundation Centre, Brussels, October 2010, study for the European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG Unit G3: Integration of people with disabilities.
- [114] Global Public Goods and Challenges, OJ L 77/44, 15.3.2014.
- [115] Instrument contributing to Peace and Stability (IcPS), OJ L77/1, 15.3.2014.
- [116] Instrument for Development Cooperation for the period 2014-20 (DCI), Regulation (EU) No 233/2014, OJ L 77/27, 15.3.2014.
- [117] Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Regulation (EU) No 231/2014, OJ L 77/11, 15.3.2014.
- [118] L. Waddington, The Internal Market and Disability Accessibility: Using EC Law to Establish an Internal Market in Disability Accessibility Goods and Services, Maastricht Faculty of Law Working Paper no.3, 2008.
- [119] M.Cremona, External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreement, International responsibility, and Effects of International Law, EUI WP, 22/2006, достапно на: <http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/6249/1/LAW-2006-22.pdf>.
- [120] N.Lavranos, Revising Art.307 EC, in F.Fontanelli, G.Martinico, P.Carrozza (eds),

- Shaping Rule of Law through Dialogue, Groningen, 2010.
- [121] P.Craig, G.De Burca, EU Law: Text, Cases and Materials, (2nd edition), 1998.
- [122] Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, OJ L 8, 12.1.2001.
- [123] Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ L 149, 05.07.1971.
- [124] Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, 19.10.1968.
- [125] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC, OJ L 119, 4.5.2016.
- [126] Regulation (EU) No. 235/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing a financing instrument for democracy and human rights worldwide, O.J L 77/85, 15.3.2014, достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0085:0094:EN:PDF>.
- [127] The Treaty establishing the European Atomic Energy Community, 298 U.N.T.S. 167, 25.03.1957.
- [128] The Treaty establishing the European Coal and Steel Community, 261 U.N.T.S. 140, 18.04.1951.
- [129] The Treaty establishing the European Economic Community, 298 U.N.T.S. 11, 25.03.1957.
- [130] Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), OJ C 325, 24.12.2002, P. 0033 - 0184.
- [131] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community), OJ C 306/01, 13.12.2007, достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:COM:EN:HTML>.
- [132] United Nations (UN), Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (2015), Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/CO/1, 2.10.2015
- [133] Ж.Попоска, Дискриминација врз основ на хендикеп во меѓународното право за правата на човекот, Македонскиот центар за меѓународна соработка, 2015 година.



# НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА<sup>1</sup>

*Ана Никодиновска Крстевска<sup>2</sup>*

## **I. Вовед**

Согласно конструктивистичките пристапи на теориите за анализа на надворешната политика на Европската унија, Унијата е претставена како актер во меѓународните односи којшто поседува нормативна моќ врз основа на која Европската унија ги менува концепциите на она што се смета за „нормално“ во меѓународните односи. Земајќи ја предвид класичната дефиниција за надворешна политика, според која под надворешна политика се подразбира онаа политика насочена кон надворешната средина која се стреми да влијае на истата и на однесувањето на другите актери со цел да ги исполни своите интереси, вредности и цели (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:19; White, 2004:11), односно која подразбира збир на акции и дејствија што државите ги преземаат во однос на други држави со цел да се заштитат или да ги остварат сопствените цели (Holsti, 1995:117); надворешната политика на Европската унија може да се дефинира како збир од активности наменети за развивање и управување на односите меѓу Европската унија и другите меѓународни актери, преку кои Унијата ги промовира своите вредности и интереси (Karen Smith, 2008:2), или како серија на политички акции што надворешните актери ги восприемаат како акции на Европската унија, и кои претставуваат исход (аутпут) од повеќеслојниот систем на владеење во надворешната политика на Унијата.

Вака поставена, надворешната политика на Европската унија е зацртана во Наслов V од Консолидираната верзија на Договорот за Европска унија врз основа на кој Унијата воспоставува, одржува и негува меѓународни односи со останатите земји од светот, засновани на принципите на *демократија, владеење на правото, универзалност и неотуѓивост на човековите права и основните слободи, почит за човековото достоинство, принципот на еднаквост и солидарност, и почитување на принципите од Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право* (член 21), и врз основа на што се диференцира од класичните актери во меѓународните односи, заради тоа што нејзините цели не се состојат исклучиво од политички и безбедносни интереси, при што нејзината политичка агенда содржи разнолики тематски полиња како што се трговијата, екологијата, енергијата, човековите права, помошта за развој и слично. Освен ова, надворешната политика на Европската унија е исто така производ од специфичен сет на правила, норми и процедури кои произлегуваат од нејзиниот хибриден политички систем и кои се израз на идентитетот на Европската унија односно на заедништвото на земјите членки на ЕУ.

## **II. Историја и еволуција на надворешната политика на Европската унија**

Уште за време на преговорите за Шумановиот план од 1950 година, врз кој се базира договорот за воспоставување на Европската заедница за јаглен и челик, паралелно, меѓу главните протагонисти на Европската сцена, се одвиваа преговори за остварување на безбедносна соработка односно за создавање на Европска одбранбена заедница<sup>3</sup>. Идејата

<sup>1</sup> Текстот од поглавјето за Надворешна политика на Европската унија е претходно објавен во публикацијата *Надворешна политика на Европската унија* од Ана Никодиновска Крстевска, во издание на Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, објавена во 2015 год.

<sup>2</sup> Авторката е доцент на Превен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, email: [ana.nikodinovska@ugd.edu.mk](mailto:ana.nikodinovska@ugd.edu.mk).

<sup>3</sup> Промоцијата на идејата за Европската одбранбена заедница (European Defence Community), настанува како резултат на француското противење во однос на военото приклучување на Германија кон Северноатланските структури. Како резултат на тоа, француската влада во 1950 год. предложи алтернативен план т.н. Плевенов



за создавање на заедница од ваков вид, и покрај тоа што во 1951 год. беше поддржана од релативно мал број на земји<sup>4</sup>, сепак, заради нератификувањето на Договорот од страна на Франција, таа никогаш не ја виде светлината на денот. Така, во 1954 година земјите од Европа се одлучија да бараат алтернативно решение надвор од европската интеграција, создавајќи ја Западноевропската унија, врз основа на која, подоцна, ги интегрираа Западна Германија и Италија во североатлантската воена структура. Паралелно на тоа, во 1958 година со Договорот од Рим, тие ја основаа Европската заедница, но, како и во претходната, така и во оваа пригода, целите од областа на надворешната политика беа запоставени, односно беше отсликана единствено нивната меѓусебна економска интеграција<sup>5</sup>. Дури во 1970 година како резултат од усвојувањето на Луксембуршкиот извештај од страна на Министрите за надворешни работи на Заедницата - по одржувањето на Хашкиот самит, се одбележа почетокот на Европската политичка соработка (ЕПС) (Георгиева, 2010:183), врз основа на која се поставија базите за редовно состанување на министрите за надворешни работи како и за редовни состаноци на Политичкиот комитет, составен од политички преставници на земјите членки, при што исходот од ова првично искуство се оцени како позитивен, што воедно се огледа во донесувањето на Копенхашкиот извештај во 1973 год. и во усвојување на *Декларацијата за Европскиот идентитет* во 1974 год. Понатаму, овие процедурални норми, со Лондонскиот извештај од 1981 година и со Единствениот европски акт од 1986 год. се здобија со договорен статус, со што во широки рамки се потврдија заедничките навики од областа на надворешната политика. Но, иако во рамките на Европската политичка соработка земјите членки ја негуваа соработката, меѓусебната консултација, координација и заедничка акција, тие сепак применуваа строг меѓувладин пристап и целосно ја задржаа контролата врз сопствената надворешна политика.

Нарушувањето на меѓународниот поредок во деведесетите години од минатиот век, кој беше одбележан од повеќе настани како падот на комунистичките режими, обединувањето на Германија, Ирачката инвазија на Кувајт и конфликтот во Голфскиот залив, како и почетокот на Југословенската криза, придонесе за забрзување и за зацврстување на европската интеграција особено во делот на економската и монетарната унија и надворешно-безбедносната соработка. Како резултат на тоа, земјите членки го донесоа новиот Договор од Мастрихт од 1992 година, кој се засноваше на строго поделена тристолбовска структура<sup>6</sup>, и кој претставуваше прв сериозен обид на земјите членки за создавање на заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија, но кој, за жал, во праксата создаде празнина во однос на замислата и на претпоставките што ги генерираше (Hill, 1993), и не

план (именуван според францускиот премиер од тоа време Рене Плевен), кој требаше да претставува основа за создавање на Европска армија која ќе биде под контрола на Европски министер за одбрана (Bindi, 2010:13).

<sup>4</sup> Германија, Италија, Белгија, Луксембург и Франција, додека САД, Велика Британија, Канада, Норвешка и Данска не се вклучија односно настапија како набљудувачи (*Ibidem*).

<sup>5</sup> Спротивно на тоа, Карен Смит (K. Smith, 2008:4) вели дека иако целите од областа на надворешната политика не беа експлицитно изразени, Заедницата врз основа на Договорите можеше да влегува во непосредни надворешни економски односи (претежно трговски) низ кои, впрочем, ја промовираше надворешната димензија на своите внатрешните цели.

<sup>6</sup> Имено, столбовска структура подразбираше поделеност на ингеренциите и на начините на одлучување на Унијата и на државите членки, во однос на различните политики и тематски области. Така, првиот ЕЗ-столб потпаѓаше под надлежност на Европската унија, што значи дека начинот на донесување на одлуки беше пред сè супранационален, односно дека земјите членки можат да бидат надгласани затоа што често се користи системот на квалификувано мнозинство (иако генерално преовладува консензусот), при што централните институции како што се Европската комисија и Европскиот парламент влијаат над легислативата. Вториот столб на заедничката надворешна и безбедносна политика потпаѓаше под влијание на земјите членки, односно тој претставуваше меѓувладин рамка во која земјите членки имаа поголема контрола над процесот на донесување на одлуки, затоа што можеа да употребат вето над истите. И на крај, третиот односно столбот на Правдата и внатрешните работи, со оглед на тоа дека третираше прашања кои се од ексклузивен домен на државите, тој исто така беше во надлежност на земјите членки, но, во последните години беше значајно апсорбиран од супранационалниот столб на Унијата и со донесувањето на Лисабонскиот договор, комплетно исчезна (Банковска, 2008:85 – 87; 241 - 245).

успеа да ги пресретне очекувањата на пошироката европска јавност<sup>7</sup>. Слично на неговиот претходник, така и Договорот од Амстердам од 1997 год., освен што ја предвиде фигурата на Генерален секретар/Висок претставник на ЗНБП и ја зацврсти врската меѓу Европската унија и Западноевропската унија (која понатаму ќе биде преземена од ЗБОП), тој не воведо посебни новости во заедничката надворешна и безбедносна политика. За разлика од нив, Лисабонскиот договор од 2009 год. (следбеник на неуспешниот Уставотворен договор), донесе револуционерен пресврт на полето на заедничката надворешна политика, врз основа на кој пред сè, ѝ додели правна способност на Унијата (член 47), со што таа се здоби со единствен меѓународен персоналитет, и *de jure* ја избриша (иако во пракса таа ќе продолжи да постои) столбовската подделеност во договорот (Keukeleire&MacNaughtan, 2008:62), по што заедничката надворешна и безбедносна политика се апсорбира во еден единствен столб на комунитарните политики. Освен тоа, овој реформски договор воведо две значајни институционални фигури одговорни за обезбедување на кохерентноста на надворешната политика на Унијата, од кои едната е олицетворена во Претседателот на Европскиот совет, додека другата во Високиот претставник на Унијата за ЗНБП, која од своја страна пак, е потпомогната од уште едно ново тело од редот на институциите на Унијата, односно од Европската служба за надворешно дејствување.

### III. Структура на системот на надворешната политика на Европската унија

Поаѓајќи од дефиницијата поставена на почетокот на ова поглавје за надворешната политика на Европската унија, според која таа претставува збир од активности кои произлегуваат од повеќеслојниот систем на владеење, и кои се наменети за развивање и управување на односите меѓу Европската унија и другите меѓународни актери, преку кои таа ги промовира своите вредности и интереси, и поаѓајќи од одредбите содржани во конститутивните договори со кои се уредуваат активностите на Унијата од истата област, **надворешната политика на Европската унија главно се расчленува во четири категории**, и тоа: 1. **Трговија и трговски односи**, 2. **Заедничка надворешна и безбедносна политика и заедничка безбедносна и одбранбена политика**, 3. **Надворешни односи од областа на развојот**, и 4. **Надворешна димензија на внатрешните политики на Унијата** (Neugent, 2010:371-99), при што може да додадеме уште една, петта категорија, а тоа е категоријата која се однесува на 5. **Националните политики на земјите членки на Европската унија**. Секоја од овие категории е предводена од своја специфична агенда, која во зависност од конкретни тематски полиња и географски пристап, **вклучува повеќе компоненти** за нејзино изготвување и реализација, меѓу кои: различни **носители на надворешната политика на Европската унија** кои поседуваат различни компетенции од соодветната област, различни **начини и процедури на креирање на политики и на донесување на одлуки** по одредени прашања, како и различни **инструменти** на располагање за активирање и имплементација на конкретните политики.

#### 3.1. Категории на надворешната политика на Европската унија

##### A) Трговија и трговски односи

Тргувајќи од категориите, првата и најстара категорија на надворешната политика на Европската унија, врз основа на која се заснова заедничката царинска унија односно заедничката трговска политика, и која воедно претставува основата за меѓународната улога на Унијата, е токму трговијата и надворешните трговски односи на Унијата. Предвидена во член 207 од КВДФЕУ, трговската политика на Европската унија се заснова на заедничкото настапување на земјите членки по прашања како што се, утврдување и прилагодување на

<sup>7</sup> Ова во најголема мера се должеше на неуспехот и парализираноста во менаџирањето на југословенската криза и на целосната изолираност на Грција (која во тој период го предводеше првото претседателство), кон прашањата од надворешна политика во однос на балканската криза и во однос на признавањето на Македонија (Keukeleire&MacNaughtan, 2008:52).

надворешните царински тарифи, преговарање за царински и трговски договори со трети земји, регулирање на извозот на стоки во случај на дампинг или субвенции и слично, при што таа се залага „...[з]а хармоничен развој на светската трговија, прогресивно укинување на ограничувањата на меѓународната трговија и на странското директно инвестирање и намалување на царините и останатите пречк[и]...“ (член 206) на светскиот пазар.

Започнувајќи уште од раните педесетти години, со воспоставување на првата Заедница за јаглен и челик и заедничкиот пазар, Европската заедница се здоби со серија на надлежности од областа на надворешната трговија (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:43), врз основа на кои во текот на шеесеттите години започна да склучува договори со трети држави, меѓу кои и претходно споменатите, Спогодбата од Јаунде (1963 г.), Конвенциите на Ломе (1975 г.), Договорот од Котону (2000 г.) итн., кои ѝ овозможиле постепената афирмација на меѓународен актер (Sjösted:1977) односно на меѓународно присуство (Allen & Smith, 1990; Bretherton & Vogler, 1999, 2006) во светската арена. Па така, во рамките на Светската трговска организација, Унијата зазема значајно место настапувајќи како единствен меѓународен ентитет односно преговарачки блок кој веќе претставува 28 интереси, и кој игра активна улога во остварувањето на многубројните трговски договори за намалување на царините, за промоција на трговската размена и за поставување на поволни трговски услови особено кон земјите во развој. Оваа економска димензија на заедничката трговска политика на Унијата, со постепено воспоставување на заедничката надворешна и безбедносна политика, се здобива со политички елементи, кои всушност, пошироко ѝ ги отвораат вратите за интеграција на земјите во развој во светската економија, за развој на неразвиените земји од светот, за промоција на ефективен мултилатерализам (effective multilateralism)<sup>8</sup> во меѓународните односи, како и за инкорпорирање на одредени стандарди и вредности од областа на трудот и животната средина, на клаузулите за човекови права и слично. Вака поставена, трговската политика на Европската унија главно е предводена од Европската комисија врз основа на обичната легислативна процедура, каде истата се јавува како основен и единствен иницијатор во преземање на активности, освен во случаите кога се вклучени сегменти од ЗНБП, за што како иницијатори можат да се јават и земјите членки, при што истата ќе подлежи на различни процедури на донесување на одлуки.

#### **Б) Заедничка надворешна и безбедносна политика и заедничка безбедносна и одбранбена политика**

За разлика од трговската политика, која ја претставува срцевината на надворешната политика на Европската унија, и која се карактеризира со супранационалност на нејзините активности и со непропорционален протагонизам во меѓународните односи, заедничката надворешна и безбедносна политика претставува втората категорија на надворешната политика на Европската унија, која се разви во подоцнежните години од постоењето на Заедницата, преку првичното воспоставување на Европската политичка соработка во 1975 година, при што таа се одликува со исклучиво меѓувладин карактер на активности во нејзина надлежност, како и со силна политичка реторика која остава влијателна трага во меѓународните односи. Предвидена во Наслов V од КВДЕУ (од член 21 до член 46) „*надлежноста на Унијата во областа на ЗНБП ги опфаќа сите области на надворешната политика и сите прашања поврзани со безбедноста на Унијата, вклучително и дефинирањето на прогресивна рамка за заедничка одбранбена политика, која постепено може да прерасне во заедничка одбрана*“ (член 24). Но, иако Унијата се здо-

<sup>8</sup> Врз основа на концептот на ефективен мултилатерализам, Европската унија промовира холистички пристап на меѓународна соработка, кој е заснован на меѓународното право, и е поддржан од Обединетите нации и/или други меѓународни организации, и кој ја вклучува употребата на целиот спектрум на инструменти - политички, дипломатски, воени, цивилни и економски. Овој концепт за прв пат се појавува во Европската безбедносна стратегија од 2003 год. (стр. 9 -10), а настанува како реакција на терористичките напади од 2001 год. во САД и војната во Ирак од 2003 год., односно како одговор на критиките насочени кон традиционалниот мултилатерализам кој, всушност, не успеа да го спречи нивното случување (Koops, 2004:5).

бива со широка надлежност од областа, сепак таа не поседува *ексклузивна надлежност*<sup>9</sup>, при што истата е подредена на принципот на *паралелни надлежности*<sup>10</sup>, врз основа на кој всушност, земјите членки се дистанцираа од целосно предавање и препуштање на оваа деликатна сфера во рацете на супранационализмот, оградувајќи се од било какви ингеренции на Унијата и на европските тела и институции, во дефинирањето и спроведувањето на нивната надворешна политика.

Заедничката надворешна и безбедносна политика настанува во период на големи пресврти во меѓународните односи. Завршувањето на Студената војна, колапсот на комунизмот, пролиферацијата на нови држави во Централна и Источна Европа, германската реунификација, Голфската војна од 1990/1 година, распадот на Југославија итн., сите овие настани придонесоа, и на некој начин ги принудија земјите од Западноевропската унија колективно да одговорат на претстоечките предизвици, создавајќи токму една институционализирана и координирана меѓународна соработка. На почетокот, оваа рамка беше фокусирана и лимитирана на одредени политики како човековите права, неширењето на оружје за масовно уништување, хуманитарна помош, помош за развој и слично, додека подоцна со инкорпорирањето на Петербуршките задачи во Амстердамскиот договор од 1997 година, фокусот на надворешната политика на Европската унија, освен тоа што се распространи кон политиките за проширување и за соседски односи, тој се сврте кон оперативната страна на ЗНБП, односно кон заедничката безбедносна и одбранбена политика, која ги вклучи хуманитарните и спасувачките задачи, превенцијата на конфликти, мировните мисии, кризниот менаџмент, борбата против тероризмот и слично.

Имено, оваа политика ѝ понуди воен капацитет на Унијата, при што ѝ овозможи користење на „...[ц]ивилни и воени средств[а]...“ кои може да ги насочува надвор од својата територија за „...[о]држување на мирот, спречување на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност, во согласност со начелата на Повелбата на Обединетите нации[и]...“ (член 42 точка 1). Според тоа, доделувањето на различни инструменти за проследување на својата надворешна политика, Унијата го искористи на начин што, од 2003 година па наваму, започна да воспоставува и да операционализира најразлични цивилни и воени мисии широм светот, врз основа на кои се обидува да го афирмира своето присуство на нормативна моќ во меѓународните односи, при што првата мисија на Европската унија од овој домен, е означена од воената мисија „CONCORDIA“ воспоставена во Р. Македонија во 2003 година, додека последната е мисијата „EUAM Ukraine“ (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine) основана во Украина – оваа година. Но, иако Унијата се здоби со одредени капацитети кои се совпаѓаат со карактерните особини кои ги поседуваат традиционалните актери во меѓународните односи, сепак таа значајно отскокнува од нив, што во голема мера се должи на одбивањето на земјите членки да ѝ придадат воопшто такво значење, како ѝ на сè уште силното присуство на Североатлантската организација во секојдневието на Европската унија.

<sup>9</sup> Врз основа на овој принцип, единствено Европската унија има право да донесува и да усвојува легално обврзувачки акти од областа, како на пример, во заедничката трговска политика или пак во монетарната политика - што се однесува до земјите од еврозоната (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:99). На ова, се надоврзува и принципот на „паралелизам“ на внатрешни и надворешни надлежности, утврден од Европскиот суд на правдата во случајот „AETR“, врз основа на кој, доколку Унијата поседува надлежност за одредено внатрешно прашање, иако не е исклучиво наведено во договорите, таа ја поседува истата надлежност да дејствува по истото прашање на надворешен план (Judgment of the Court of 31 March 1971, „Commission of the European Communities v Council of the European Communities“, European Agreement on Road Transport - Case 22-70).

<sup>10</sup> Спротивно на принципот на ексклузивна надлежност, принципот на паралелни надлежности ѝ овозможува на Унијата да спроведува активности и да ја води заедничката политика, при што нејзината активност во ова поле не ги спречува земјите членки во паралелно и непречено спроведување и водење на нивната национална надворешна политика (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:100).

### **В) Надворешни односи на Унијата од областа на развојот**

Третата категорија и воедно најпопуларната од сите, е претставена од политиката за развој и соработка за развој или уште развојната политика, која историски заедно со трговската политика, ги сочинуваат примарните и носечките столбови на надворешната политика на Унијата. Содржана во Поглавје 1 од Наслов III од КВДФЕУ, политиката за развој на Унијата се фокусира на намалување и долгорочно искоренување на сиромаштијата, и истата дејствува, се надополнува и се зајакнува пред сè во согласност со заложбите и целите предвидени во рамките на Обединетите нации и другите надлежни меѓународни организации, како и во комбинација со политиките на земјите членки (член 208). Според тоа, Унијата досега има воспоставено различни видови на поддршка за земјите во развој, започнувајќи од создавањето на преферентни шеми за трговска размена со земјите во развој или неразвиените земји, спроведувањето на помош во форма на храна за оние земји коишто се справуваат со недостатоци на храна, испраќањето на хуманитарна помош за земјите погодени од природни катастрофи или други видови на кризи, како и давањето помош за невладините организации за развивање и спроведување на проекти во земјите во развој. Во овој контекст, од гледна точка на надворешната политика, Европската унија исто така се обидува, користејќи ја својата позиција на најголем меѓународен донатор, да предизвика промени во трети земји промовирајќи специфични цели на надворешна политика, како превенција на конфликти, дијалог и соработка меѓу земји во конфликт, демократија и добро владеење, владеење на правото, почитување на човековите права и др., кои би придонеле за достигнување на повисоки цели вклучувајќи го мирот, слободата, човековата безбедност и сл.

Што се однесува до надлежностите, политиката за развој исто како и заедничката надворешна и безбедносна политика, подлежи на принципот на паралелни надлежности меѓу Унијата и земјите членки, и е субјект на два вида на финасирање, од кои, едниот произлегува од буџетот на Унијата, каде Унијата се јавува како главен иницијатор на политиките, додека другиот, произлегува од посебниот, Европски фонд за развој (European development fund)<sup>11</sup>, финансиран директно од земјите членки, каде истите имаат ексклузивно право на активирање на политиките и на управување со средствата. Но, без разлика на овие различности, Унијата сепак се стреми да обезбеди кохерентност, координација и комплементарност меѓу нејзините политики и програми и оние на земјите членки, како и меѓу различните фондови (член 210), при што крајната цел ѝ е да обезбеди целосна и ефективна имплементација и на првостепените и на второстепените поставени цели од областа на развојот и соработката за развој.

### **Г) Надворешна димензија на внатрешните политики на Европската унија**

Освен овие три основни категории на надворешна политика на Европската унија, постои уште една, четврта категорија, која всушност ги отсликува и ги проектира внатрешните политики на Унијата на надворешен план. Имено, во оваа категорија спаѓаат сите оние политики кои подлежат на принципот на паралелизам, односно кои не се експлицитно посочени како надворешни во договорите, а кои имаат надворешно влијание, и „...[з]а кои Унијата може да склучува спогодби со една или повеќе трети земји или меѓународни организаци[и]...“ заради исполнување „...[в]о рамките на политиките на Унијата, на една од целите наведени во Договорит[e]...“ (член 216), како на пример, политиките

<sup>11</sup> Европскиот фонд за развој претставува главниот инструмент за развој и соработка за развој на Европската унија, кој не произлегува од буџетот на Унијата, односно кој е директно финансиран од земјите членки и е предводен од посебен комитет со свои посебни финансиски правила, врз основа на кои пак, Унијата доделува техничка и финансиска поддршка на АКП земјите и на прекуокеанските територии. Имено, финансиските рамки на истиот, главно се совпаѓаат со цикличните договори меѓу ЕУ и АКП земјите (досега 10), при што новата финансиска конструкција предвидена за периодот 2014 – 2020 год. изнесува 34,276 милиони евра (Еурога website) и се совпаѓа со престанокот на самиот договор предвиден за 2020 година, односно со навршетокот на 20 години од неговото склучување на 23 јуни 2000 год.

за транспорт, енергијата, климатските промени и заштитата на животната средина, имиграцијата, земјоделството и рибарството, и слично. Во овој случај процедуралните аранжмани што се применуваат за подготовка и спроведување на договорите (член 218), зависат од природата на самиот договор и од надлежностите на различните актери по однос на конкретното прашање. Така, за договорите коишто немаат силни буџетски импликации се применува истата процедура предвидена и за договорите од трговска природа (член 207), додека за договорите коишто имаат за предмет поширока соработка и асоцијација, тие подлежат на принципот на едногласност во рамките на Советот. Што се однесува пак до надлежностите на актерите, особено во однос на преговарачкото право за договорите, тие се поделени меѓу Европската унија и земјите членки, односно онаму каде што Унијата има ексклузивна надлежност, како на пример во политиките за рибарство, Комисијата се јавува како претставник и преговарач на Унијата, додека, онаму каде што Унијата и земјите членки имаат паралелна надлежност, како во политиките за животна средина, во тој случај, Комисијата се јавува и дејствува како претставник на Унијата, додека националните претставници делуваат во интерес на своите земји членки.

Тргувајќи од тоа, во рамките на внатрешните политики кои имаат значителна надворешна димензија, како најмаркантна и највлијателна, ќе ја споменеме политиката за **заштита на животната средина и борбата против климатските промени** (Baker, 2006), врз основа на која Унијата на внатрешно поле, преку најразличните стратегии, насоки и европски *acquis* се стреми да го намали нивото на испуштање на стакленички гасови во атмосферата, односно да го проектира и да го промовира истото во своите надворешни односи, преку потпишување на разни договори со трети држави и региони за меѓународна соработка по однос на истите прашања. Или, уште една забележлива политика на Унијата е всушност актуелната **енергетска политика**, врз основа на која Унијата се обидува да дејствува паралелно на обете полиња – и на заштитата на животната средина и на енергетска ефикасност, при што, во своите граници, таа ја промовира диверзификацијата на изворите на енергија и нивната одржливост особено во индустрискиот сектор, односно го поддржува развојот на нови инфраструктурни мрежи во процесот на производство, додека надвор од границите, таа исто така ја промовира диверзификацијата на изворите на енергија преку склучување на договори со трети земји, но при тоа го претпочитува склучувањето на договори со земји кои овозможуваат снабдување со алтернативни или чисти извори на енергија.

#### Д) Националните политики на земјите членки на Европската унија

И на крај, петтата категорија на надворешната политика на Европската унија, која отскокнува од класичните поделби на сферите на надворешна политика на ЕУ, но која, заради силното влијание што го има врз истата се издвојува како посебна категорија, претставуваат надворешните политики на земјите членки. Влијанието што тие го вршат, се остварува преку нивна интеракција во повеќеслојниот мрежен систем, каде заемно дејствуваат и меѓусебно се поврзуваат, при што нивната понатамошна интеракција со европската надворешна политика не е еднонасочна туку напротив претставува двонасочен процес во кој обете страни вршат влијание врз правецот во кој се движат нивните надворешни политики односно врз поставените цели и објективи. Имено, степенот на влијание што го остваруваат врз надворешната политика на Европската унија, се состои и главно зависи од три елементи и тоа (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:124-47): 1. Системската поставеност и природата на механизмите на надворешна политика на земјите членки и нивното влијание на европско ниво, 2. Конститутивните елементи на националните надворешни политики на земјите членки: моќ, интереси и идентитет, и 3. Различните димензии на „европеизација“ на националните надворешни политики на земјите членки.

Врз основа на првото, влијанието што го вршат земјите членки врз надворешната политика на Европската унија во голема мера зависи од уставната поставеност на вна-

трешните поредоци односно од природата на механизмите на надворешна политика. Како на пример, водењето на надворешна политика во мнозинскиот изборен систем се карактеризира со поголема автономија и преговарачки капацитети како и со брзи одговори и стабилни ставови во однос на прашањата од меѓународен карактер кои бараат готовност и брза респонзивност, во спротивно, водењето на истата во пропорционалните системи се карактеризира повеќе со легалистички пристап кон политиката и со послаби преговарачки капацитети, координација и организираност во своите ставови, што ги прави земјите неспособни за брза реакција. Ова се должи пред сè на фактот што во мнозинските изборни системи, заради истоветноста на политичкото потекло на високите претставници на власт, постои непреченост во комуникацијата и координацијата меѓу главните институции на надворешна политика како во англискиот и францускиот, додека пак, во пропорционалните изборни системи различното политичко потекло ја отежнува брзата меѓуинституционална комуникација, поставувајќи побројни филтри кои ја намалуваат автономијата, ефикасноста и ефективноста во процесот на одлучување, за што е пример германскиот систем.

Следниот елемент кој ги определува националните позиции на земјите членки и нивните придонеси кон надворешната политика на Европската унија се состои од конститутивните елементи на националните надворешни политики на земјите членки, односно од моќта, интересите и идентитетот. Во однос на првиот, влијанието врз надворешната политика на Унијата се надврзува на различниот меѓународен статус што го поседуваат земјите, претставен од севкупноста на нивната географска положба, демографијата, економската, дипломатската и воената моќ што ја остваруваат во меѓународните односи. Имено, земјите како Англија, Франција и Германија, кои располагаат со нуклеарно оружје и значајна воена моќ, кои поседуваат голем удел во светската економија или кои располагаат со моќ на вето во Советот на безбедност на Обединетите нации, се способни повеќе да влијаат и да ја придвижуваат надворешната политика на Европската унија кон своите цели и интереси, отколку останатите земји членки кои поседуваат различни капацитети. Што се однесува до интересите, и тие, исто како и моќта, ја определуваат позицијата и вклученоста на земјите членки во рамките на европскиот систем на надворешна политика, при што нивната различност или истоличност значајно влијаат врз агендата и врз правецот во кој ќе се движи надворешната политика на Европската унија. Така, земјите членки можат да имаат *колективни интереси*, како мирот, стабилноста и добросостојбата во своите граници и пошироко; понатаму, *заеднички интереси* кои се однесуваат на специфични тематика и прашања, како промоција на доброто владеење во одредени држави; *конкурентни интереси*, каде интересите се совпаѓаат, при што земјите се во меѓусебен натпревар за нивно достигнување; *некомпатибилни односно спротивставени интереси*, во смисла што земјите членки истовремено се стремат да ги промовираат човековите права во одредени земји преку вршење на притисок и изрекување на санкции, и паралелно да промовираат соработка заради остварување на економски или геостратешки интереси; и секако *недостаток на интереси* кај земјите членки кој се изразува во непостоење на никаков интерес во однос на развивање на било каква заедничка надворешна политика *vis-à-vis* одредени региони или тематика.

Како последен, кој се јавува како дополнување на моќта и интересите, идентитетот - расчленет на неговите составни делови меѓу кои, концептите и погледите кон светот, меѓународната улога на земјите членки, нивната стратешка култура како и политичката војла, значајно влијае и зазема клучно место во целокупниот европски систем за надворешна политика. Впрочем, концептите и погледите кон светот ги даваат основните претпоставки за ставовите на земјите членки во однос на меѓународниот поредок и случувања, како на пример, дали земјите се *pro* или *contra* употреба на сила во меѓународните односи; понатаму, меѓународната улога на земјите членки нѝ ја дава позицијата што самите земји ја заземаат и улогата во која себеси се претставуваат во однос на одредени прашања, односно како промотори на заштитата на човековите права и демократијата, или пак како промотори

на либерализмот и на слободниот пазар; и секако, стратешката култура и политичката волја, врз основа на кои се утврдува пристапот и конкретните акциски планови наменети за достигнување на поставените цели.

На крај, како едно целно заокружување на двостраниот однос меѓу националните политики на земјите членки и надворешната политика на Европската унија, се различните димензии на „европеизација“ на националните надворешни политики на земјите членки, кои заедно со концептот на „бриселизација“ претставуваат основните конструктивистички пристапи обмислени за опишување на европската надворешна политика и нејзината меѓународна улога. Тие се конституирани од четири димензии кои вклучуваат: 1. *Национална адаптација кон Европската унија*, која се состои од промени во механизмите на националното водење на политиката, на концептите, вредностите и погледите кон светот, и на меѓународната улога и идентитетот, врз основа на кои се врши интернализација на нормите и очекувањата кои произлегуваат од европскиот политички систем; 2. *Национална проекција на домашните цели и пристапи на надворешната политика на ниво на Европската унија*, која вклучува спроведување и ширење на целите на националните политики на земјите членки користејќи економска, финансиска и дипломатска поддршка од Унијата; 3. *Зголемено спроведување на надворешната политика на Европската унија во мултилатералните организации*, која главно се состои од операционализација на одредени цели на надворешната политика на Унијата во други меѓународни организации како НАТО, ОБСЕ, ООН или пак Г 7/8; и 4. *Извезување на европските структури и вредности надвор од својата територија односно нивна примена и инкорпорирање во трети земји*, која главно се состои од социјализација меѓу европските и националните раководни или кадровски структури, кои се веќе вклучени во европскиот систем за надворешна политика, или пак кои се во фаза на вклучување преку процесот на пристапување кон Унијата.

Како заклучок, националните актери на надворешна политика со нивните активности и дејствија, делуваат разединувачки или обединувачки во однос на разните прашања било од тематска или географска природа поставени на европската политичка агенда, при што го определуваат правецот во кој истата ќе се води и го одредуваат степенот на вклученост или не на Европската унија, односно на нејзината меѓународна улога кон актуелните случки од светската арена.

### **3.1.1. Носители на надворешната политика на Европската унија**

Преминувајќи кон генезата на категориите на надворешна политика на Европската унија и кон различните компоненти во нејзин состав, **носителите на надворешната политика** на Европската унија претставуваат една од главните одлики и *perpetuum mobile* на надворешната политика на Унијата.

Врз основа на степенот на важност доделен со договорите, тие се претставени од следните институционални фигури:

**Европскиот совет** (European council), предводен од Претседателот на Европскиот совет, претставува највисоко политичко тело на Унијата (официјализирано со Лисабонскиот договор од 2009 година), во кое се претставени земјите членки и кое е израз на нивниот заеднички идентитет. Тој, всушност „*ги определува стратешките интереси на Унијата, ги одредува целите и ги формулира општите насоки на заедничката надворешна и безбедносна политика, како и на прашањата во однос на одбраната*“ (член 26 точка 1), и во соработка со Советот за надворешни работи и Високиот претставник на Унијата за ЗНБП, е одговорен за целосното предводење на заедничката надворешна и безбедносна политика.

**Советот на министри** (Council of ministers) се наоѓа во центарот на политиката на ЗНБП и дејствува преку својата нивелирана структура<sup>12</sup>. Имено, тој „*ја дефинира рам-*

<sup>12</sup> Тука влегуваат по хиерархиски редослед: **Комитетот на постојаните претставници** (Committee of Permanent Representatives) во својот состав на КОРЕПЕР 2 (COREPER 2) (составен од постојаните претставници на



ката на заедничката надворешна и безбедносна политика и донесува одлуки потребни за дефинирање и спроведување на истата врз основа на опитите насоки и стратешки правци одредени од страна на Европскиот совет“ (член 26 точка 2), и во рамките на својот состав на **Совет за надворешни работи** (Foreign Affairs Council) (создаден со Лисабонскиот договор заради зацврстување на институционалната основа на ЗНБП), тој е главното одлучувачко тело на заедничката надворешна и безбедносна политика, во чии рамки се донесуваат односно се формализираат одлуките на Европскиот совет.

**Претседателот на Европскиот совет** (President of the European council)<sup>13</sup> е претставник на Европската унија за прашања поврзани од областа на заедничката безбедносна и надворешна политика (член 15 точка 5 и 6). Тој претседава со Европскиот совет во период од две и пол години, заменувајќи ги постоечките шестмесечни ротирачки претседателства на земјите членки, и е одговорен за обезбедување подготовка и континуитет на неговата работа.

**Високиот претставник на Унијата за заедничка надворешна и безбедносна политика** (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)<sup>14</sup>, претставува двоглава фигура која истовремено ја држи и позицијата на Заменик претседател на Европската комисија, која настана како резултат од сплотувањето на фигурата на неговиот претходник - Високиот претставник за ЗНБП воведен со Амстердамскиот договор од 1999 год. и на фигурата на Комесарот за надворешни односи на Унијата. Тој ја спроведува заедничката надворешна и безбедносна политика заедно со земјите членки (член 26 точка 3), при што „...[n]ридонесува кон развојот на заедничката надворешна и безбедносна политика и обезбедува спроведување на одлуките донесени од Европскиот совет и од Советот[t]... [j]а претставува Унијата за прашања поврзани со заедничката надворешна и безбедносна политик[a]...“ и „...[v]оди политички дијалог со трети земји во име на Унијат[a]...“ (член 27 точка 1 и 2). Освен тоа, тој претседава со Советот за надворешни работи (член 18 точка 3 и член 27 точка 1) и заедно со него, е одговорен за обезбедување на единство, конзистентност и ефективност во дејствувањето на Унијата (член 18 точка 3, член 21 точка 2 потточка 2 и член 26 точка 2 потточка 1), при што во извршување на своите должности тој е потпомогнат од Европската служба за надворешно дејствување.

---

државите членки), е одговорен за прашања од ЗНБП, и го претставува проводникот и филтерот меѓу Политичкиот и безбедносен комитет и Советот за надворешни работи; **Политичкиот и безбедносниот комитет** (Political and Security Committee), составен од функционери на амбасадорско ниво од постојаните претставништа на земјите членки во Европската унија, ја претставува врската меѓу ЗНБП и ЗБОП, и е одговорен за следење на меѓународната ситуација од областа на ЗНБП, за поддршка во дефинирање на политиките на ЗНБП и ЗБОП, и за набљудување на примената на договорените политики; **Групите за кореспонденција** (Correspondents' Group), составени од функционери одговорни за координација на ЗНБП во рамките на министерствата за надворешни работи на земјите членки, ја разгледуваат работата на работните групи и се одговорни за одржување на секојдневните врски меѓу министерства за надворешни работи на земјите членки; и **работните групи** (Working groups), составени од постари дипломати на земјите членки и претставници од Комисијата, генерално се постојани, но, можат да бидат и *ad hoc* формирани, и тие ги третираат специјалистичките прашања од областа на ЗНБП, кои пак можат да бидат тематски, оперативни или од географски карактер (Neuagent, 2010:388-90).

<sup>13</sup> Првиот Претседател на Европскиот совет беше Херман Ван Ромпуј (Herman Van Rompuy), поранешен премиер на Белгија, кој беше на два пати избран на оваа функција (од 2009 до 2014). Од 1 декември 2014, ова место го презеде Доналд Туск (Donald Tusk), поранешен премиер на Република Полска, кој исто така беше два пати избран на оваа функција, и од 1 декември 2019 на оваа позиција дојде Шарл Мишел (Charles Michel), поранешен премиер на Кралството Белгија.

<sup>14</sup> Првата функција на Висок претставник на Унијата за ЗНБП, Европскиот совет и ја придаде на баронесата Кетрин Ештон (Catherine Ashton), политичар од редовите на англиската лабуристичка партија, чиј мандат одеше паралелно со оној на Европската комисија. По неа, оваа функција ја презема Федерика Могерини (Federica Mogherini), поранешен министер за надворешни работи на Република Италија во владата на Матео Ренци (Matteo Renzi), и во последниот состав на Комисијата, од декември 2019, оваа функција ја води Жозеф Борел (Josep Borrell), поранешен министер за надворешни работи на Шпанија.

**Европската комисија** (European Commission)<sup>15</sup> претставува мотор и извршно тело на Европската унија, која всушност „*го обезбедува надворешното претставување на Унијата*“ надвор од сферата на заедничката надворешна и безбедносна политика (член 17 точка 1), односно таа е главниот протагонист од областа на трговијата и развојот. И покрај тоа што Комисијата нема експлицитна улога во заедничката надворешна и безбедносна политика, таа се здобива со суштинска позиција особено во политиките на проширување, што се должи на нејзината улога на директен кореспондент со пристапувачките и заинтересираните земји за членство, како и во случај кога станува збор за употреба на економските и трговските инструменти, заради нејзиниот монопол врз правото на иницијатива за нивна примена и користење.

**Европскиот парламент** (European Parliament) како најголем меѓународен форум создаден по пат на директни избори, претставува консултативно тело за ЗНБП, со кое Високиот претставник на Унијата за ЗНБП, „...[р]едовно се консултира во однос на главните аспекти и основните одлуки во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика и заедничката безбедносна и одбранбена политик[а]...“, при што по пат на реципроцитет Европскиот парламент „...[м]оже да упатува прашања или препораки до Советот или до Високиот претставник[к]...“ на Унијата за ЗНБП (член 36 потточка 1 и 2). Освен тоа, Европскиот парламент поседува уште една битна функција, а тоа е да одлучува по однос на административните и оперативните трошоци кои произлегуваат од примената на ЗНБП, со исклучок за оние кои се наменети за операции кои имаат воени или одбранбени импликации (член 41 точка 1 и 2), со оглед на тоа што истите произлегуваат од буџетот на Унијата.

**Европската служба за надворешно дејствување** (European External Action Service - EEAS) претставува автономно тело на Унијата во служба на Високиот претставник на Унијата за ЗНБП, кое е одговорно за исполнување на неговиот мандат во однос на спроведување на заедничката надворешна и безбедносна политика (член 27 точка 3), како и за исполнување на мандатот во својство на Заменик претседател на Европската комисија, односно за обезбедување на доследноста на целокупните надворешни активности на Унијата, при што таа воспоставува свои Делегации (Delegations of the European Union) (*circa* 140) ширум светот одговорни за претставување на Унијата и за одржување на директен контакт со трети земји. Службата е составена од членови на Комисијата кои пред Лисабонскиот договор беа дел од Делегациите на Европската комисија, од членови од Секретаријатот на Советот и од дипломати/функционери со привремен мандат кои доаѓаат од министерствата за надворешни работи на земјите членки, и моментално брои околу 3600 лица во рамките на својот персонал<sup>16</sup>.

И на крај, телата кои се поврзани со заедничката безбедносна и одбранбена политика, се **Советот за надворешни работи со придружба од министрите за одбрана**, кога една од темите на агендата на Советот е од областа на ЗБОП, или пак **Советот во својот состав на министри за одбрана**, во случај кога темите за дискусија се исклучиво од безбедносна и одбранбена природа. Во рамките на последното, постојат уште две тела кои се занимаваат со ЗБОП, од кои едното е претставено од **Воениот комитет на Европската унија** (European Union Military Committee – EUMC), составен од Командантите на

<sup>15</sup> Тргувајќи од Валтер Холштајн (Walter Hallstein), првиот претседател на Европската комисија и еден од основачите на Европската заедница, преку Жак Делор (Jacques Delors), еден од најдолго присутните претседатели на Комисијата (избран дури во три мандати), и препознатлив по успешноста на својата Комисија, и Романо Проди (Romano Prodi), предводник на клучните настани поврзани со воведување на европската валута и големото проширување од 2004 год., и сведок на потпишувањето на Договорот од Ница и на Европскиот устав, сè до Жозе Мануел Баросо (José Manuel Barroso), имплементатор на Договорот од Лисабон од 2009 год., и Жан Клод Јункер (Jean-Claude Juncker), поранешен премиер на Луксембург, денес Европската комисија е предводена од Урсула фон дер Лејен (Ursula Von der Leyen), поранешна министерка за одбрана на Германија.

<sup>16</sup> *Council Decision establishing the organization and functioning of the European External Action Service* (2010/427/EU), European Council, 26 July 2010, Brussels.

воените сили преку своите воени делегати, кој претставува воен форум за консултација и соработка меѓу земјите членки, односно е задолжен за спроведување на воено советување и препораки до Политичкиот и безбедносен комитет од областа на превенција на конфликти и кризен менаџмент; додека другото е претставено од **Воениот персонал на Европската унија** (Military Staff of the European Union – EUMS), кој е составен од воен персонал со привремен мандат кој доаѓа од земјите членки и е задолжен за давање воена експертиза и поддршка на ЗБОП, вклучувајќи операции на рано известување, евалуација и стратешко планирање (Neugent, 2010:393).

### **3.1.2. Начини и процедури на креирање на политики и донесување на одлуки од областа на надворешната политика на Унијата**

Што се однесува до втората компонента на надворешната политика на Европската унија, која воедно ја претставува нејзината суштина, иако Реформскиот договор ѝ додели единствен меѓународен персоналитет на Унијата, со кој се избриша претходната столбовска поделеност од Мастришкиот договор, сепак, заради сензитивната природа на самата политика, тој не успеа да изврши значајни промени и да вметне новитети во начинот на креирање на политики и донесување на одлуки од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика, при што главните одлучувачки способности продолжија да фигурираат во рацете на политичките тела. Врз основа на тоа, досегашната пракса на креирање на политики и донесување на одлуки, која вклучува повеќе елементи во нејзиниот состав како степенот на вклученост на европските институции, различните правила на донесување на одлуки во рамките на Советот, правниот карактер на самите одлуки и слично, познава и разликува два главни **одлучувачки методи**, и тоа: **методот на заедницата** (community method) и **меѓувладиниот метод** (intergovernmental method), и уште други два, односно **методот на отворена координација**<sup>17</sup> (open coordination method) и **методот на централизирано донесување на одлуки**<sup>18</sup> (centralized decision-making).

Според првиот, односно методот на заедницата (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:102-6), кој беше дизајниран со цел да се избегнат парализирачките ефекти од меѓувладиниот метод врз политиките, а при тоа да се задржи контролата над истите, креирањето на политики се остварува врз основа на принципот на заеднички интерес во рамките на триаголникот на Комисијата, Советот и Европскиот парламент, кој самите актери на надворешна политика го дефинираат, промовираат и претставуваат. Така, методот на заедницата не е синоним за супранационализам, што би имплицирало дека земјите членки губат целосно контрола

<sup>17</sup> Методот на отворена координација е релативно нов метод на одлучување, воведен кон крајот на 90-тите години од минатиот век, кој се прикажува како одлучувачки пристап кој се движи меѓу методот на заедницата и меѓувладиниот метод. Имено, тој претставува волонтеристички метод на соработка меѓу земјите членки, заснован на едногласноста на истите во Советот во однос на политичките цели, и се изразува преку националните акциски планови во чии рамки земјите членки се стремат да ги постигнат зададените објективи односно да се усогласат со поставените цели. Со оглед на неговата волонтеристичка природа, тој се заснова на механизми од мекото право кои се состојат од упатства и индикатори, постигнување на стандарди и споделување на заеднички искуства и друго, при што за нивно неисполнување или непостигнување, земјите членки се предмет на критики и притисоци од различен вид од останатите земји членки. Како таков методот на отворена координација се користи во политиките за вработување, социјална инклузија, имиграција и азил, образование и култура, истражување и развој, здравство, животна средина и други (Neugent, 2010:297-8).

<sup>18</sup> За разлика од методот на отворена координација, методот на централизирано донесување на одлуки – типичен за супранационалните институции, напротив се заснова на независноста на институциите во процесот на донесување на одлуки во оние области кои се сметаат за деполитизирани односно кои подлежат на целосен трансфер на надлежности од земјите членки на институциите на Унијата. Како пример, може да го напоменеме централизираното донесување на одлуки од страна на Комисијата во рамките на политиките за конкуренција во однос на прашања како: злоупотреба на доминантна трговска позиција, спојување на трговски друштва, постоење на трговски картели, државна помош кон јавни и приватни претпријатија и слично, или пак, централизираното донесување на одлуки од страна на Европската централна банка во рамките на монетарната политика од еврозоната на Унијата, во однос на клучните интереси на еврозоната и одлуките поврзани со курсните листи (*Ibidem*).

врз креирањето на политиките, туку напротив тој претставува систем за одржување на институционалната рамнотежа меѓу супранационалната Комисија - која има клучна улога во дефинирање и одбрана на заедничките интереси, Советот на министри - кој ги претставува земјите членки и нивните интереси, Европскиот парламент - кој е директно избран и ги претставува пошироките народни интереси, и супранационалниот Европски суд на правдата - кој ја надгледува имплементацијата на европското право од страна на земјите членки и на европските институции. Врз основа на тоа, методот на заедницата ги вклучува во неговиот состав следните елементи и карактеристики (Neugent, 2010:294-5): 1. Монополистичка функција на иницијатор и предлагач на Европската комисија во легислативните процеси; 2. Функција на крајно одлучувачко тело на Советот кој главно го користи квалификуваното мнозинско гласање при донесување на одлуки; 3. Со-одлучувачка функција на Европскиот парламент заедно со Советот во случај на обична легислативна процедура<sup>19</sup>, или во спротивно, консултативна функција на истиот пред да биде донесена одредена одлука; и 4. Правосудна функција на европските судови врз целата европска легислатива, односно врз примената на истата од страна на европските институции и земјите членки. Како таков, методот на заедницата од областа на надворешната политика се применува во трговската политика, политиката за развој, економската, финансиската и техничката соработка со трети земји, хуманитарната помош и во другите политики кои генерално потпаѓаат под надлежност на Унијата.

Што се однесува до вториот односно **меѓувладиниот (интерговерменталниот) метод** (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:106-10), тој всушност претставува метод врз основа на кој земјите членки ја поседуваат контролата во креирањето на политики и во самите процеси на донесување на одлуки. Наречен уште **интензивен трансговерментализам** (intensive transgovernmentalism) (Neugent, 2010:296), заради интензивната интеракција која се одвива меѓу претставниците на владите на земјите членки на дневна основа, тој се остварува преку меѓувладина соработка и интеграција на земјите членки, при што земјите членки иако трансферираат дел од надлежностите на Унијата, тие сепак, врз основа на доминантната позиција што ја поседува Советот, и врз основа на примената на правилото на едногласност при донесување на одлуките, ја задржуваат целосно контролата врз политиките. Според тоа, меѓувладиниот метод ги вклучува следните елементи (Neugent, 2010:295-7): 1. Споделена функција на политички иницијатор меѓу Европската комисија и земјите членки; 2. Функција на крајно одлучувачко тело на Европскиот совет или Советот на министри врз основа на принципот на едногласност во донесувањето на одлуки кој вклучува можност за примена на вето; 3. Функција на консултативно тело на Европскиот парламент, освен во случај на одобрување на одредени видови на меѓународни договори<sup>20</sup> кога Парламентот се јавува како со-одлучувач со Советот; и 4. Имуитет од јурисдикција на европските судови врз одлуките донесени со примена на овој метод. Ваквиот меѓувладин метод е карактеристичен за заедничката надворешна и безбедносна политика и за заедничката безбедносна и одбранбена политика, и до скоро, односно до донесувањето на Лисабонскиот договор, беше карактеристичен за политиките од областа на правдата и внатрешните работи. Освен тоа, тој наоѓа примена и во одлуките од историски карактер коишто имаат пресудно влијание врз интеграциските процеси, како што се на

<sup>19</sup> Воведена со Мадридскиот договор од 1992 год. и потврдена со Лисабонскиот договор во член 294 од КВДФЕУ, обичната легислативна процедура му придава со-одлучувачка функција на Европскиот парламент заедно со Советот на министри (за што во досегашната пракса е позната уште и како со-одлучувачка процедура), односно му го придава правото на вето врз законодавните предлози на Комисијата, со што драстично му го зголемува преговарачкиот капацитет на истиот во однос на Советот, особено кога станува збор за изменување и дополнување на легислативните иницијативи. За разлика од неа, консултативната процедура (член 289 од КВДФЕУ) му придава консултативна функција на Европскиот парламент за одредени законодавни предлози на Комисијата, што со други зборови, му овозможува одложувачка моќ на истиот [најдоцна до три месеци (Neugent, 2010:180)], со оглед на тоа што без неа Советот не може да донесе било каква одлука.

<sup>20</sup> Види повеќе во член 218 точка 6 од КВДФЕУ.

пример: одлуките за содржината на основачките договори, повеќегодишните финансиски рамки, проширувањето и слично.

*Summa summarum*, иако постои строга поделеност во надлежностите и во одлучувачките методи со кои располагаат актерите на европската надворешна политика, сепак заради трансцедентната природа на одредени прашања од областа на надворешната политика и заради употребата на широката лепеза на инструменти со кои располага Унијата, креирањето на политики во секојдневието генерално се лоцира на линијата на континуумот меѓу интерговерментализмот и супранационализмот, односно меѓу методот на заедницата и меѓувладиниот метод (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:67).

### **3.1.3. Инструменти на надворешна политика на Унијата**

Третата компонента од надворешната политика на Европската унија е претставена од инструментите со кои располага Унијата, кои всушност се клучен фактор за активација и имплементација на нејзината надворешна политика, и кои воедно, ја претставуваат активната димензија на нормативната моќ на Унијата. Врз основа на тоа, Унијата има на располагање широк спектар на инструменти од економска, културна, дипломатска и воена природа, кои се содржани во различни поглавја од договорите, и кои во зависност од конкретната иницијатива на надворешната политика, се применуваат засебно или во меѓусебна комбинација. Освен тоа, нивната примена во голема мера зависи од правилата и процедурите врз основа на кои се предводи и остварува секоја од тие политики, како и од потеклото на средствата одвоени за нејзино спроведување. Така, во однос на правилата и процедурите, активацијата на инструментите од областа на заедничката трговска политика, со оглед на тоа што потпаѓа под вообичаената легислативна постапка, се остварува преку Европската комисија - која се јавува како главен иницијатор во постапката, додека пак, активацијата на инструментите од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика, се остварува по иницијатива и на Европската комисија и на земјите членки, со оглед на тоа што истата потпаѓа под ингеренции на меѓувладиниот метод. Што се однесува пак до средствата предвидени за нејзино спроведување (член 26 точка 3), имено, за оние кои произлегуваат од буџетот на Унијата, главно се надлежни Европската комисија сама по себе или во комбинација со земјите членки, додека пак за средствата кои се одвојуваат од националните буџети на земјите членки надлежни се исклучиво земјите членки на Унијата.

Од досегашната практика, Унијата во нејзината надворешна политика генерално се служи со **економските и дипломатските инструменти**, кои во текот на својот историски развој ги користи паралелно и/или наизменично. Така, сè до донесувањето на Мастрискиот договор, заради непостоење на заедничката надворешна и безбедносна политика, главните и најмоќните инструменти што ги употребуваше Унијата и кои сè уште ги употребува, а кои ѝ го придадоа епитетот на „цивилна моќ на Европската унија“, се всушност инструментите од економска природа. Додека подоцна, по донесувањето на Договорот од Мастрихт и со создавањето на заедничката надворешна и безбедносна политика, Унијата започна да ги користи и инструментите од дипломатска односно политичка природа, кои пак ѝ го придадоа епитетот на „нормативна моќ на Европската унија“ (Manners, 2002), кој подоцна ќе се прошири и ќе прерасне во „етичка моќ на Европската унија“ (Aggestam, 2008).

Тргувајќи од економските инструменти односно од способноста да склучува спогодби со трети земји и/или со меѓународни организации (член 207 потточка 4 и член 218 од КВДФЕУ) како и да соработува со истите преку обезбедување помош по однос на прашања од економски, финансиски и технички карактер (член 212 КВДФЕУ) или по однос на прашања од областа на развојот (член 209 точка 2 од КВДФЕУ), сите овие претставуваат инструменти кои ѝ овозможува на Унијата да стане еден од најголемите трговски блокови во светот, како и најголем светски донатор за земјите во развој. Врз основа на нив, Унијата склучува три главни видови на договори со трети земји односно договори од *областа на трговијата, соработката или соработката за развој, и договори за асоцијација*.

Имено, од *областа на трговијата*, започнувајќи уште од раните педесетти години, Унијата има склучено договори со скоро секоја земја од светот<sup>21</sup> - било да се од преференцијална или од не-преференцијална природа, со кои воспоставува слободни трговски зони, царински униии, економска соработка и инвестиции, заеднички пазари и слично, при што истите се субјекти на општата рамка на меѓународните трговски правила утврдени од Светската трговска организација. Тука може да се напоменат Европската асоцијација за слободна трговија од 1960 год., Договорот за трговска и економска соработка со Кина од 1985 год., Договорот за економско партнерство со Мексико од 1997 год., Договорите за слободна трговија со земјите од Југоисточна Азија (последен од серијата на договори, е оној склучен со Сингапур од 2012 год.) и други.

Следствено на тоа, од *областа на соработката и соработката за развој*, Унијата склучува меѓународни договори со кои овозможува поволен еднонасочен преферентен систем на трговска размена со трети земји, и со кои им дава помош од економска, техничка или финансиска природа. Меѓу другото, преку овие договори, Унијата исто така се стреми да ги достигне и *Милениумските цели* поставени во рамките на Обединетите нации, како што се искоренување на сиромаштијата и на гладта, достигнување основно образование на универзално ниво, промовирање на полова еднаквост, намалување на смртноста кај новороденчињата, борба против сидата, маларијата и другите болести, обезбедување на одржлив развој и развивање на глобално партнерство за развој. Така, едни од најзначајните договори што ги има склучено Унијата во овој домен е договорот со земјите од Африка, Карибите и Пацификот (АКП земји) познат како Договор од Котону од 2000 година - следбеник на Договорот од Јаунде од 1963 год. и на Конвенциите од Ломе од 1975 год., врз основа на кој, земјите од АКП добиваат европска помош преку преференцијални трговски шеми за размена (Generalized System of Preferences), со кои меѓу другото им се овозможува слободен извоз на одредени производи кон европскиот пазар, и други поволности при склучување на трговски договори (K.Smith, 2008:55,77). Тука, исто така, може да ја споменеме и иницијативата на Унијата за намалување на долговите на најсиромашните земји “Everything-but-arms”<sup>22</sup> (Сé освен оружје не), како важна алатка за помош за развој на неразвиените земји која опфаќа 48 земји ширум светот<sup>23</sup>, врз основа на која Унијата обезбедува слободен и неограничен безцарински извоз на сите видови на производи во европскиот пазар, освен оружје и муниција<sup>24</sup>.

Што се однесува пак до *договорите за асоцијација* преку кои Унијата воспоставува поблиски односи со трети земји, таа всушност склучува договори со кои овозможува преференцијален пристап до европските пазари, слободни трговски зони, економска и техничка соработка во разни домени, финансиска помош, политички дијалог и во одредени случаи перспектива за членство во Унијата. Тргувајќи од последното, Европската унија

<sup>21</sup> Иако Унијата има склучено трговски договори со скоро сите земји од светот, сепак таа го одбегнува склучувањето на слободни трговски договори со економски најразвиените земји и со нејзините најголеми трговски партнери како Јапонија, Соединетите Американски држави (во фаза на преговори) или Канада, од причини што, според неа, таквите договори би можеле да нанесат големи штети на одредени гранки од европскиот производствен систем и на целата европската економија во глобала. Види во Andrew Gardner, “Green light for trade talks with Japan”, European voice, 29.11.2012.

<sup>22</sup> Council of Ministers, Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries

<sup>23</sup> Претходно беа 49 земји кориснички заедно со Миенмар (поранешна Бурма), но заради нејзиното непочитување и прекршување на одредбите содржани во Конвенциите од Меѓународната организација на трудот, во 1997 година истата беше повлечена од листата (Council Regulation (EC) No 552/97 of 24 March 1997 temporarily withdrawing access to generalized tariff preferences from the Union of Myanmar).

<sup>24</sup> Мора да се напомене дека иако Унијата нуди безцарински пристап на сите видови на производи, тој сепак е ограничен особено во однос на извозот на сензибилни продукти како банани, ориз и шеќер, кои всушност претставуваат главните извозни продукти на тие земји (Keukeleire & MacNaughtan, 2008:202).

има склучено договор за асоцијација со Турција и договори за асоцијација и стабилизација со скоро сите Балкански земји, како и договори за асоцијација со земјите од Централна и Источна Европа – сега земји членки на Унијата, кои содржат клаузули за трговска, културна и политичка соработка, и клаузули со кои се промовира развојот и внатрешните реформи, економската либерализација и пазарната трансформација, и политичката демократизација. Унијата исто така, има склучено асоцијациски договори со Исланд, Норвешка и Лихтенштајн, со кои ја продлабочува економската соработка проширувајќи го внатрешниот економски пазар, преку формирање на Европската економска зона, додека пак, од друга страна, таа исто така има склучено договори за асоцијација но, со земји кои не влегуваат во делокругот на земјите со европска перспектива, а тоа се земјите од Медитеранот, вклучувајќи ги и оние од Магребскиот и Машрекскиот регион.

Покрај овие инструменти кои главно влегуваат во кошничката на позитивните инструменти на Унијата, уште еден важен инструмент - настанат како резултат од комбинираното користење на различните инструменти на располагање на Унијата, кој им придава политичка конотација на истите и кој воедно поседува двојна природа (позитивна и негативна), е всушност вметнувањето на *условувачки клаузули* во договорите што ги склучува Унијата. Така, од деведесеттите години наваму, Унијата, започнува да вметнува најразлични клаузули во меѓународните договори, тргнувајќи од клаузулата за човекови права, клаузулата за реадмисија на мигранти, клаузулата за соработка во полето на нелегалната миграција, клаузулата за Меѓународниот кривичен трибунал, па сè до клаузулите за соработка во борбата против тероризмот, неширењето на оружје за масивно уништување и слично. Условеноста се состои во тоа што, за непочитувањето на истите, Унијата може да активира рестриктивни мерки кои вклучуваат намалување, суспендирање или прекинување на бенефициите кои произлегуваат од самите договори. Како на пример, може да го наведеме скорешниот случај на суспендирање на партнерството и договорот за соработка меѓу Европската унија и Белорусија, и импозицијата на рестриктивни мерки врз истата, заради непочитување на основните човекови права и демократски принципи во својот правен поредок<sup>25</sup>.

Во продолжение на тоа, со формирањето на заедничката надворешна и безбедносна политика од Мастришкиот договор па наваму, покрај економските, Унијата ја предвиде и употребата на **инструментите од дипломатска природа**, кои главно се состоеја од три основни инструменти односно заеднички стратегии (член J.8), заеднички акции (член J.3) и заеднички ставови (член J.2), кои подоцна, со Лисабонскиот договор, ќе бидат заменети со многу поопширни и пофлексибилни клаузули кои вклучуваат: 1. дефинирање на општи насоки, 2. донесување на одлуки со кои се дефинираат заедничките акции и ставови, како и утврдување на уредувањата наменети за имплементација на истите, и како последно, 3. зацврстување на систематската соработка меѓу земјите членки во спроведување на тие одлуки (член 25). Употребата на овие инструменти не е ексклузивно право на Унијата, што значи дека секоја земја членка може унилатерално да ги применува, и нивната активација во делокругот на Советот се остварува поединечно од случај до случај врз основа на постигната едногласност меѓу земјите членки.

Во тие рамки, Унијата може да користи: разни дипломатски канали како *демарши*, *декларации*, *изјави* и *дипломатски посети* на високо ниво, со цел да изврши политички притисок врз целната земја; да врши *дипломатско признавање* и да изрекува *дипломатски санкции* и *рестриктивни мерки*; да води *политички дијалози* и да *предлага мировни решенија* за конфликти; да испраќа *изборни набљудувачи*, *набљудувачи за прекин на огнот* и *цивилни експерти*, како и *специјални претставници* особено во земји со кршливи демократски стандарди; да *администрира странски градови*; да ги користи пред малку споменатите условувачки клаузули во договорите за соработка и асоцијација - познати во

<sup>25</sup> Council Decision 2012/642/CFSP of 15 October 2012 concerning restrictive measures against Belarus; Council conclusions on Belarus 3191st FOREIGN AFFAIRS Council meeting Luxembourg, 15 October 2012.

жаргонската литература како „моркови и стапови“; да нуди членство во Унијата, и друго (K.Smith, 2008:60-4).

Врз основа на тоа, Унијата ги користи *демаршиите* како доверливи пораки кои содржат ставови за одредени ситуации или пак барања за подетални информации за одредени политики, испратени од амбасадорите на европските делегации (претходно, амбасадорите на „тројката“ или на претседателството на Унијата) наменети за владите на трети земји. *Декларациите* или *изјавите* се користат со цел да се искаже одредена позиција како осудување, грижа или поддршка за одредена ситуација, кои можат да бидат искажани преку амбасадорите на Европската унија или директно при *дипломатска посета* на Високиот претставник на Унијата за ЗНП и слично, и кои генерално се фокусирани на теми како човекови права, демократизација и мир. Заедничкото *дипломатското признавање* претставува уште една алатка на располагање, со која Унијата всушност го признава постоењето на одредена држава или власт врз одредена територија, но која досега немала многу успешна примена. Како пример, може да се присетиме на дипломатското признавање засновано на *Декларацијата за насоките на признавање на нови земји во Источна Европа и во Советскиот сојуз од 16 декември 1991 година*, врз база на кое земјите членки од Европската унија ги признаа земјите кои произлегоа од распадот на Советскиот сојуз, додека истото не го сторија за земјите кои настанаа по распадот на Југославија<sup>26</sup>. Слично на тоа, како најсвеж пример од меѓународната политика е заедничкото дипломатско признавање на Република Косово, кое доживеа неуспех заради отвореното противење на неколку земји членки (Кипар, Грција, Романија, Словачка и Шпанија) од Европската унија.

Што се однесува до *дипломатските санкции* и *рестриктивните мерки*, земјите членки на Унијата во заеднички договор изрекуваат дипломатски санкции кон трети земји како што е повлекувањето на амбасадори, протерувањето на воен персонал од претставништвата на трети земји во нивната територија, суспендирање на состаноци од висок ранг и слично, додека пак рестриктивните мерки (член 215 од КВДФЕУ) се состојат во наметнување на ембарго врз увоз на оружје, општа забрана за трговија, разни финансиски рестрикции, рестрикции и забрана за патување и за издавање на виза и слично, при што истите можат да бидат изречени врз трети земји, врз недржавни субјекти како и врз индивидуи<sup>27</sup>. Тука може да ги наведеме дипломатските санкции од 27.06.1989 година - сè уште во важност, во однос на Народна република Кина, кои се изречени заради непочитување на основните човекови права во случајот со Тиенанмен, и кои се состојат во прекин на воената соработка и тотално ембарго врз трговијата на оружје со Кина, суспендирање на билатералните министерски средби и други состаноци на високо ниво, пролонгирање на имплементација на проектите за соработка, намалување на културната, научната и техничката соработка и друго<sup>28</sup>, како и ќе ги напоменеме, скорешните предлози за изрекување на рестриктивни мерки кои вклучуваат визни рестрикции за руски службеници вклучени во случајот Сергеј Магнитски заради повреда на основните човекови права<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Заедничките позиции на Унијата во однос на признавањето на поранешните земји на Југославија беа нарушени од две земји членки и тоа: Германија, која прерано ги призна Хрватска и Словенија, и Грција која го блокираше и која сè уште го блокира признавањето на Македонија.

<sup>27</sup> European Commission, Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy) updated 04.12.2012.

<sup>28</sup> Ivi, стр. 10.

<sup>29</sup> Report (A7-0285/2012) with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on establishing common visa restrictions for Russian officials involved in the Sergei Magnitsky case (2012/2142(INI)) by Kristiina Ojuland, Committee on Foreign Affairs, 26.19.2012. Имено, случајот Магнитски го вклучува рускиот адвокат Сергеј Магнитски кој во 2008 година разоткрива голема измама на државни пари од страна на високи функционери од руската полиција, вредна околу 180 милиони евра, за што по разоткривање на аферата, тој бил уапсен и притворен, при што по неполна година умира во затвор со знаци на телесно малтретирање. Случајот одекнува во светските медиуми за што Русија е таргетирана за непочитување на основните човекови права, по што Соединетите Американски држави изрекуваат одлука (Magnitsky bill) со која им се забранува влез на



За разлика од декларациите кои се еднострани акти на надворешна политика, Унијата води и *политички дијалози* со трети земји или со регионални групи со кои се покриваат сите прашања поврзани со надворешната и безбедносна политика и со помош на кои промовира, негира или се интересира за одредени прашања од заеднички интерес. Политичките дијалози генерално вклучуваат чести состаноци на разни нивоа меѓу кои годишни самити, годишни состаноци на ниво на високи извршни функционери (executive-to-executive), други состаноци на високо ниво, експертски средби, министерски и амбасадорски средби и друго. Како пример, може да го наведеме политичкиот дијалог меѓу Европската унија и Соединетите Американски држави, заснован на *Трансатлантската декларација од 1990 год.* и на *Новата трансатлантска агенда од 1995 год.*<sup>30</sup>, во рамките на кој двете страни соработуваат во промоција на мирот и стабилноста, демократијата и развојот во светот, придонесуваат за ширење на светската трговија и за поблиски односи од областа на економијата, образованието, науката и културата, создавајќи потесни врски меѓу двете крајбрежја од Атлантикот.

Освен овие, како што споменавме погоре, Унијата, во духот на борец за човекови права и миротворец меѓу конфликтни страни, во рамките на ЗБНП може да предлага *мировни решенија за конфликти* и да назначува *специјални претставници*, со помош на кои зазема активна улога и политичко присуство во конфликтни земји или региони, при што придонесува за остварување на мирот преку предлагање на мировни расплети и решенија за конфликтни ситуации и за мирен развој на настаните. Во тие рамки, Унијата има назначено повеќе специјални претставници ширум светот<sup>31</sup>, меѓу кои и поранешниот специјален претставник на ЕУ за Македонија, г-динот Франсоа Леотар, назначен во 2001 година со цел да го олесни политичкиот дијалог меѓу двете конфликтни страни (албанската и македонската)<sup>32</sup>, и со чија помош во август истата година ќе се донесе Охридскиот рамковен договор, кој ќе овозможи целосна интеграција на албанското население во државотворниот систем.

Во прилог на тоа, како дел од цивилните инструменти со кои располага Унијата е исто така и можноста да испраќа *набљудувачи и експерти* и да *администрира странски градови*. Во однос на првите, Унијата испраќа мониторинг мисии за избори, составени од набљудувачи и експерти од земјите членки, со кои им дава техничка поддршка на засегнатите земји во спроведување на изборниот процес, како на пример, Набљудувачките мисии во Мозамбик за набљудување на спроведувањето на претседателските, парламентарните и регионалните избори на 28 октомври 2009 год., додека во однос на вторите, Унијата администрира странски градови со цел да придонесе кон возобновување на правниот поредок *ante bellum*, односно за подобрување на кохабитациските услови меѓу населението, при што како пример ќе го споменеме, администрирањето на градот Мостар меѓу 1994 и 1996 година, кое имаше за цел да создаде соодветни услови (инфраструктура, развој и социјални услуги) за да се надмине поделбата меѓу двете конфликтни групи (хрвати и муслимани) односно да овозможи обединување на самиот град (К. Smith, 2008:63).

И, на крај, Унијата го применува инструментот на *членство во Унијата*, предвиден во член 49 од КВДЕУ, врз основа на кој таа бара и наметнува на трети земји заинтересирани за членство, исполнување на одредени услови за влез во Унијата, како постоење на демократски институции и почитување на човековите права и правата на малцинствата, постоење на

---

територијата на САД и употреба на американските банкарски системи на руски државјани кои биле вклучени во убиството на адвокатот Магнитски.

<sup>30</sup> Види: [http://useu.usmission.gov/transatlantic\\_relations.html](http://useu.usmission.gov/transatlantic_relations.html)

<sup>31</sup> Моментално, Унијата има назначено 10 активни специјални претставници и тоа во: Авганистан, Африканската унија, Босна и Херцеговина, Централна Азија, Сомалискиот полуостров, Косово, Средниот Исток, Јужен Кавказ и Грузија, Јужно – медитеранскиот регион, Судан и Јужен Судан (Europa website).

<sup>32</sup> Council Joint Action of 29 June 2001 concerning the appointment of the Special Representative of the European Union in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (2001/492/CFSP)

функционална пазарна економија, имплементација на европското право и одржување на добрососедски односи, со цел истите да воведат економски и политички реформи кои ќе бидат во линија со европскиот правен и политички *acquis* како и да одржуваат пријателски односи со земјите од регионот. Имено, инструментот членство во Унијата претставува еден од најуспешните и најмоќните инструменти на Унијата од областа на заедничка надворешна и безбедносна политика, со помош на кој таа го црпи, впрочем и најголемиот дел од легитимноста во однос на сопствената нормативна моќ.

#### IV. Кохерентност на надворешната политика на Европската унија

Заради природата на Европската унија и мноштвото субјекти кои ја сочинуваат нејзината надворешна политика и *viceversa* кон оние кон кои е насочена, кохерентноста, во рамките на европската надворешна политика, добива повеќе значајна форма и толкувања. Таа означува степен на согласност и компатибилност меѓу надворешните цели на Европската унија и преземените активности на надворешна политика, кои придонесуваат за изградба на меѓународниот идентитет на Унијата и кои делуваат пропорционално на нејзиниот кредибилитет.

Една од основните и најбитни поделби која се прави во литературата за Европската унија, се однесува на *надворешната* и *внатрешната димензија* на кохерентноста на надворешната политика на ЕУ (K.Smith, 2008:65-6). Така, *надворешната димензија* го засега униформниот третман на Унијата кон трети земји, односно нејзината надворешна политика како финален производ т.е. аутпут од мноштвото различни политики (Duke, 2011b:1), што со други зборови подразбира еднаков или сличен третман кон трети земји по однос на исти прашања, додека пак, *внатрешната димензија* повеќе се однесува на интерниот меѓусебен однос меѓу разните актери, институции и политики, врз основа на кои истата се разграничува на повеќе видови на кохерентност односно *вертикална*, *хоризонтална* и *институционална* кохерентност (Tietje, 1997; Abellan, 2002; Nuttall, 2005; Cremona, 2008)<sup>33</sup>.

Врз основа на тоа, *вертикалната* кохерентност ги засега односите меѓу земјите членки и Унијата т.е. подразбира кохерентност и конзистентност на акциите што ги преземаат земјите членки во однос на заедничките европски политики; понатаму, *хоризонталната* кохерентност се однесува на политиките на Унијата (поранешни столбовски политики) односно ги опфаќа односите меѓу супранационалната Европска комисија и нејзиниот *contrarium* - интерговерменталната заедничка надворешна и безбедносна политика, при што одлуките кои се донесуваат во секоја од политиките како и инструментите кои се промовираат треба да бидат компатибилни и взаемно да се поддржуваат; и како последна, *институционалната* кохерентност се однесува на доследноста на бирократскиот апарат на европската машинерија, односно на дејствувањето на различните актери и процедури во рамките на надворешната политика на Унијата.

Низ договорните одредби, во *надворешната димензија* односно во своето дејствување на меѓународната сцена *id est* кон трети земји, Унијата „... [о]безбедува конзистентност меѓу различните области на нејзиното надворешно дејствување, како и меѓу овие и нејзините други политик[и]...“ (член 21 точка 3 потточка 2); во *внатрешната димензија*, односно според *вертикалната кохерентност* „... Земјите-членки активно и безрезервно ја поддржуваат надворешната и безбедносната политика на Унијата во духот на лојалноста и заедничката солидарност и го почитуваат дејствувањето на Унијата во оваа област...“ (член 24 точка 3) односно тие „... [с]е воздржуваат од какво

<sup>33</sup> Освен оваа, литературата разликува уште една поделба (Aggestam ed altri, 2008:12-3), која се однесува на пет клучни елементи односно на пет извори на тензија и тоа: 1. Меѓу различните политики (поранешни меѓустолбовски), 2. Меѓу институциите на Европската унија, 3. Меѓу различните административни лоби групи во рамките на Унијата, 4. Меѓу централните институции и периферните канцеларии на Унијата, и 5. Меѓу Европската унија и земјите членки на Унијата.

било дејствување, кое е спротивно на интересите на Унијата или може да ја намали нејзината ефективност како кохезивна сила во меѓународните однос[и] ...“ (член 24 точка 3 потточка 2); понатаму, во рамките на хоризонталната кохерентност „... Унијата обезбедува конзистентност меѓу своите политики и активности, имајќи ги предвид сите свои цели и во согласност со начелата за пренесување овластувања...“ (член 7); и во поглед на ), институционалната кохерентност „... Унијата има институционална рамка чија цел е да ги промовира нејзините вредности, да ги подобрува нејзините цели, да им служи на интересите на нејзините граѓани и на интересите на земјите-членки, и да обезбеди конзистентност, ефективност и континуитет на нејзините политики и активности. ...“ (член 13).

#### **4.1. Примери за кохерентност во надворешната политика на Унијата**

Еден од најзначајните примери на кохерентност во надворешната политика на Европската унија претставува промоцијата за аболиција на смртната казна ширум светот, врз основа на која Европската унија се прослави како промотер на заштитата на човековите права во меѓународните односи (Manners, 2002; Lerch & Schweltnus, 2006). Иако, *Универзалната декларација за човекови права* од 1948 г. (член 3) и *Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи* од 1950 г. (член 2), веќе го имаа утврдено универзалното право на живот, сепак во рамките на Европската унија, ова право почна полека да се афирмира со европските дискурси и реторика за човековите права во доцните 80-ти и во почетокот на 90-тите години, и особено со ратификувањето од страна на земјите членки на *Шестиот протокол* од 1983 год. од *Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи* од 1950 год. кој ја засега аболицијата на смртната казна, со што Унијата започна да ја напушта идејата за смртната казна како прашање од домашна јурисдикција во доменот на кривичното судство, и да го прифаќа верувањето дека, токму напротив, таа претставува норма од областа на човековите права која поседува меѓународен карактер.

Како поткрепа на ова, следеа неколку акции кои ја потврдија заложбата за аболиција на смртната казна, меѓу кои: усвојувањето на *Декларацијата кон Завршниот акт* на Договорот од Амстердам од 1997 г. во однос на аболиција на смртната казна, и *Декларацијата на Европскиот парламент за основните права и за аболиција на смртната казна* во април истата година, со кои се отворија вратите за конечно отстранување на истата кај земјите членки кои заостануваат; понатаму, усвојувањето на *Прирачникот за аболиција на смртната казна* во 1998 година, поддржан од Европската иницијатива за демократија и човекови права (ЕИДХР), со кој се поставија базите за експанзија на заложбата и за надворешно дејствување кон трети земји, и врз основа на кој, Унијата започна да го изработува својот Годишен извештај за човекови права, воспоставувајќи ја праксата на известување и утврдување на состојбата на човековите права внатре во Унијата и надвор, во однос на нејзините активности во меѓународните односи; финансирањето на *Резолуцијата за аболиција на смртната казна* и други последователни активности, во рамките на Комисијата односно Советот за човекови права во Обединетите нации, со кои всушност Унијата го уважи барањето за универзален мораториум на смртната казна низ светот; вметнувањето на новите основачки принципи во член 6 од Договорот за ЕУ, кои се однесуваат на *Повелбата за основните права на Европската унија* од 2000 година и *Европската конвенција за заштита на основните човекови права и слободи* од 1950 г., и кои се имплицитни за критериумите за членство содржани во член 49, како и вметнувањето на кореспондентниот член 7, со кој се овозможува суспендирање на земја членка во случај на сериозна повреда на европските вредности, исто така го подготвија теренот за зацврстување на уставотворната традиција; и како последна акција, но, не и крајна, е вметнувањето на „клаузулата за човековите права“ во своите билатерални и мултилатерални односи, и многубројните декларации, демарши и дијалози во таа насока, заедно ја потврдија нормативната моќ на Унијата надвор од своите територијални граници.

*Summa summarum*, збирот од овие активности и нормативната проекција на европските вредности на меѓународен план, предизвика значајни промени кај трети земји, кои пак, ја уважија европската заложба токму со аболиција или со мораториум на смртната казна во сопствените уставни уредувања, при што истите беа пречекани од Европската унија како премија за своето кохерентно однесување во светската арена. Според тоа, Кипар, Полска, Малта, Република Чешка, Словачка и Унгарија (во времето земји кандидати за ЕУ), иако се членови на Советот на Европа, тие ја немаа целосно ратификувано легислативата која ја регулира аболицијата на смртната казна. Но, со оглед на фактот дека прифаќањето на истата беше предуслов за влез во Унијата, тие пристапија кон нејзино усвојување односно кон конечна аболиција на смртната казна. Истото може да се рече и за Турција, која заради процедуралниот притисок извршен од страна на Унијата како дел од своите предуслови за влез во ЕУ, го смени својот кривичен законик, и тоа, прво со аболиција на смртната казна во мирни услови (2002 г.), а подоцна и со целосна аболиција вклучувајќи ги смртните казни во време на војна (2004 г.). Исто така, во примерите за нормативно влијание на Унијата, се вбројуваат и Украина, Албанија, Азербејџан и Туркменистан, во кои аболицијата на смртната казна настана како резултат, во првите два случаи, од стравот да се изгуби економската и финансиската поддршка од Европската унија, додека во вторите, како последица од мултилатералната соработка, техничката поддршка и информативната кампања на Унијата во тие земји (Manners, 2002:249-250).

Други два примери за кохерентна надворешна политика на Унијата односно за успешна проекција на европската нормативна моќ, се основањето и промоцијата на Меѓународниот кривичен трибунал (Scheipers & Sicurelli, 2007), и потпишувањето и промоцијата на Протоколот на Кјото (Baker, 2006), врз основа на кои, Унијата го изгради својот идентитет преку мултилатерализмот и обврзувањата кон меѓународното право, интернационализирајќи ги сопствените вредности и принципи на заштита на човековите права и на животната средина, и со тоа здобивајќи се со епитетот на чувар на меѓународниот мир и безбедност, односно на заштитник на принципите на владеењето на правото *in vi* човековите права, како и со епитетот на неспорен борец за заштита на животната средина и поборник на борбата против климатските промени (Baker, 2006). Имено, може да се рече дека, и во двата случаи, идентитетот на Унијата проникна, од една страна, со сплотеноста и обединетоста на европските интереси насочени кон подобрување на меѓународното право, и од друга страна, со постојано реферирање во својот реторички дискурс кон Соединетите Американски држави и нивниот негирачки пристап кон двата меѓународни документи.

Потточно, во првиот случај, самиот чин на постигнување на заеднички ставови кон основањето на Судот како и промотивното потпишување и ратификување на неговиот Статут, се смета за никулец на нормативниот идентитет, кој Унијата дополнително го потврди и го потврдува со фактот што користи дипломатски средства и инструменти за достигнување на своите цели во меѓународните односи, врз основа на кои промовира политички дијалози со трети земји, како и вметнува условувачки клаузули во договорите со своите трговски партнери, преку кои ги институционализира овие универзални принципи на глобална скала, заземајќи го ставот на „утописки нормативитет“. Освен тоа, серијата на последователни критики упатени кон САД, за нивното повлекување како договорна страна од основачкиот акт на Судот, обвинувајќи ги токму за кршење на меѓународното право, претставува уште една потврда за кохерентното однесување на Унијата кон тоа прашање. Додека во вториот случај, како и во претходниот така и овде, постигнувањето на заедничка позиција околу потпишување на Протоколот од Кјото и обврзувањето кон мултилатерализмот, веќе беше чекор кон утврдување на нормативниот идентитет на Унијата, исто како и критиките упатени кон САД во однос на нивната егоистична заштита на своите економски и домашни интереси, и нивното повлекување како договорна страна од Протоколот, врз основа на кои Унијата се претстави како алтернативна сила во меѓународните односи, и не само тоа, заложбата за решавање на проблемот со глобалното затоплување, која се јави на внатрешен

план во однос на хармонизирање на емисиите на стакленички гасови меѓу земјите членки, беше уште една придобивка за неговата афирмација.

#### 4.2. Примери за некохерентност во надворешната политика на Унијата

Освен овие примери кои зборуваат за успешноста на европската надворешна политика и за нејзината кохерентност која претставува еден од основните стремежи на Унијата<sup>34</sup>, сепак, секојдневната пракса опишува малку поинакво сценарио, во кое Европската унија напати не успева да биде доследна на целите кои сама си ги дефинира, особено во однос на трети земји (K. Smith, 2008), здобивајќи се со прекарот на „ЕУтопија“ или лажна слика на една „идеална Европа“ (Nicolaidis & Howse, 2002). Ваквото однесување се должи, пред сè на комплексниот систем и мноштвото субјекти во состав на Унијата, кои влијаат на неговата линераност, и кои, *inter alia* во голема мера зависат од степенот на „европеизација“, односно од степенот на единственост во настапот а со тоа и од степенот на единственост во градење на единствен меѓународен идентитет на Унијата (Manners & Whitman, 1998). Според тоа, Европската унија не успева да биде кохерентна во своето однесување, во ситуации кога трговските, политичките и безбедносните интереси на Унијата, односно националните економски и стратешки интереси на поединечните земји членки, како и нивната желба за заштита на одредени приоритетни билатерални односи со своите стратешки партнери (K. Smith, 2008:73), се преплетуваат со колективните интереси на Унијата, така што во две исти или слични ситуации таа делува на различни или спротивни начини. Во тој контекст, со текот на времето, таа не успева да одржи исти позиции по однос на исти или слични прашања, при што имплементирањето на санкциите и/или рестриктивните мерки, како и доделувањето на бенефиции кон трети земји, се одликува со двојни аршини. Гледано на долга стаза, овие таканаречени “исклучоци“ ја менуваат нормативната агенда на Унијата, на начин што, наместо алтруизмот преовладува самоинтересот, при што, тие го намалуваат нејзиниот меѓународен кредибилитет односно нејзината моќ на нормативна сила во меѓународните односи.

Како поткрепа на тоа, може да наведат неколку примери од секојдневието, во однос на кои Унијата не била доследна во својата надворешна политика. Така, тргнувајќи токму од инструментите на надворешната политика на ЕУ, односно од обичното изрекување на санкции и рестриктивни мерки, може да се рече дека сиромашните и маргиналните држави во случај кога се повикани за прекршување на човековите права односно за слаби демократски перформанси, тие се најчесто мета на негативни мерки, кои се состојат во суспензија или намалување на европската помош и донации<sup>35</sup>, додека пак, истото не е случај со големите и моќни земји, кои се стратешки и геополитички битни за Европската унија, како што е случајот со Русија, на која, за прекршувањето на човековите права во руско-чеченските војни, ѝ беше единствено санкционирано пролонгирање на потпишувањето на привремената трговска спогодба во 1995 г. за период од шест месеци, и привремено и беа пренаменети средствата од техничка поддршка во поддршка за проекти за заштита на човековите права и демократијата (K. Smith, 1997:23).

Понатаму, од аспект на надворешните цели на Унијата, како пример може да се наведе, несклучувањето односно одолговлекувањето на склучување на безцарински договор со земјите од МЕРКОСУР, кое спротивно на примарните цели на Унијата за регионална соработка, главно е резултат од протекцијата на заедничката земјоделска политика т.е. од стравот за нејзина либерализација (K. Smith, 2008:80), или пак, кокетирањето со и непреземањето односно испуштање од преземање на конкретни мерки и иницијативи за заштита на човековите права во однос на двата стратешки партнери, Русија и Кина (Panebianco, 2006), се јавува како последица, во однос на првиот партнер, покрај другите

<sup>34</sup> Laeken Declaration on the Future of the European Union (*Presidency Conclusions*) 14 – 15 December 2001, Laeken.

<sup>35</sup> Види повеќе во K. Smith (2008:205-8) и во European Commission, Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy) updated 04.12.2012.

причини, на грижата за обезбедување на енергетска безбедност и сигурност, со оглед на тоа дека Русија е еден од основните снабдувачи за нафта и гас за Европската унија, и во однос на вториот партнер, како консеквенца од претпазливоста да се зачуваат и негуваат заемните трговски односи, тргнувајќи од фактот дека Кина е најголемиот трговски партнер на Унијата. Двојните аршини се согледуваат и во тоа што, иако Унијата претендира да ја институционализира својата соработка со скоро сите земји од светот, таа сепак, како што веќе напоменаваме, одбегнува да склучи договори за слободна трговија со земји како Јапонија и Јужна Кореја или Соединетите Американски држави и тоа, *primo* заради заштита на својата автомобилска индустрија, бидејќи се работи за сензитивна индустрија на која и се заканува масовно скратување на работни места, и *secundo*, не толку заради заштита на внатрешниот пазар колку заради потребата од поистоветување на различните регулативи и норми, со оглед на тоа дека постојат различни пристапи и стандарди во однос на стоките и услугите.

Во овој контекст, влегуваат и оние примери, кои за жал ја потресоа светската јавност со нивните збиднувања, но со чија појава и разврски допираат токму во меѓународниот идентитет на Европската унија, доведувајќи ја во дискусија нејзината способност да настапува како самостоен актер на светската сцена, и со тоа зголемувајќи ја празнината меѓу нејзината способност и очекувања, познато во литературата уште како „*capability-expectation gap*“ (Hill, 1993). Така, во овие рамки, се издвојува неусогласениот пристап на Унијата односно на земјите членки кон Југословенската криза (Ginsberg, 2001; Kaа, 2008), кој се состоеше од предвремено признавање на Словенија и Хрватска од страна на Германија, и од поделеност по однос на прашањето за воена интервенција во Југославија т.е. испуштање во преземање на било какво дејствие во врска со тоа. Освен него, може да се напомене и приодот на Унијата кон војната во Ирак и меѓународната воена интервенција (Puetter & Wiener, 2007; Kaа, 2008), уште еден пример, кој пак се карактеризираше со раздор меѓу две поголеми групи на земји членки, од кои едната, таканаречена „Стара Европа“ предводена од Франција и Германија, која спротивно на претходно заземените заеднички ставови со Соединетите Американски држави околу војната во Авганистан *ipso facto* војната против тероризмот, беше „против“ воена интервенција во Ирак, додека другата, т.н. „Нова Европа“ предводена од Обединетото кралство, која вклучуваше и земји кандидати меѓу кои и Македонија, беше експлицитно „за“ воена интервенција во Ирак, изразувајќи поддршка кон САД, а со тоа оневозможувајќи постигнување на заедничка позиција во однос на истата.

Освен овие, уште два случаи кои говорат за некохерентноста на надворешната политика на Европската унија се пристапот на Унијата кон израелско-палестинскиот конфликт (Pace, 2007; Diez, Albert & Stetter, 2008; Yacobi & Newman, 2008; Diez & Pace, 2011;), и пристапот на Унијата кон кипарскиот конфликт (Dimitriou, 2008).

Имено, во првиот случај кон израелско-палестинскиот конфликт, напорите на надворешната политика на Европската унија се состојат во признавање на правото на самоопределување на обата народи, односно во признавање на правото на државност на Израел и на Палестина во рамките на границите од 1967 година, при што клучниот фактор за достигнување на истите, според неа, се состои во извозот на демократија во Палестина. Така, Унијата заедно со Соединетите Американски држави, во неколку наврати, му советуваше на палестинскиот претседател Махмуд Абас да овозможи спроведување на слободни, фер, демократски и транспарентни избори во Палестина, верувајќи дека тоа би придонело за отстранување на пречките кон мировниот процес, и дека со тоа Ал-Фатах (главната секуларна националистичка фракција на Организацијата за ослободување на Палестина) би победила на изборите и би продолжила да владее со Палестинската власт. Следствено, во јануари 2006 година беа спроведени слободни, фер и транспарентни избори во Палестина, на кои како победник излезе Хамас, чија победа, меѓутоа, не ги исполни очекувањата на ЕУ и на САД, заради фактот што ова политичко крило веќе се

наоѓаше на црната листа на забранети терористички организации на обата преговарачи, при што истите беа прогласени за неприфатливи во однос на целокупниот мировен процес. Како последица на тоа, Унијата исто така ја замрзна својата финансиска помош кон Палестинската власт, поставувајќи им една серија на услови како признавање на Израел, прекинување на насилството и прифаќање на претходните договори, како предуслови за одмрзнување на поддршката кон палестинскиот народ. По ова сценарио, следеше реакција од палестинскиот политички блок, со што во февруари 2007 год., Ал Фатах и Хамас, со цел да ги сменат позициите на Квартетот, се договорија да формираат заедничка влада на национално единство и со тоа да ги исполнат бараните предуслови за финансиска помош. Оваа иницијатива беше поздравена од Европската унија, но и покрај сите напори, таа изјави дека ќе соработува единствено со претставниците на Ал Фатах, додека во праксата го направи токму спротивното, и покрај фактот што се наоѓаат на црната листа на Унијата, таа оддржуваше неформални средби со хамасовите претставници.

Од сето ова произлегува дека однесувањето на Унијата кон Палестина содржи отстапки од нејзината надворешна политика, на начин што, со негирањето на изборните резултати од 2006 година, Европската унија всушност ја негира демократската волја на палестинскиот народ т.е. нивното право на самоопределување, што во голема мера се коси со демократски дискурс кој сака да го извезе во земјите од Северна Африка и Блискиот исток, и од друга страна, со замрзнување на финансиската помош кон новоизбраната влада, таа всушност ги скратува основните извори на помош, а со тоа и за егзистенција на палестинскиот народ. Освен тоа, бојкотирањето на министрите на Хамас од новоформираната влада претставува пропуштена шанса за едукација и тренинг на истите во однос на градење на нивните капацитети за владеење, кое пак е спротивно на претходните напори на Унијата за промоција на доброто владеење меѓу своите јужно-медитерански соседски партнери.

Што се однесува до кипарскиот конфликт, надворешната политика на Европската унија беше насочена кон помирување на двата етникума, грчкиот и турскиот, односно обединување на островот, и враќање во сила на Уставот од 1960 година, при што круцијалниот елемент за достигнување на истите е токму членството во Унијата. Во овој случај, Европската унија сметаше дека преку искористување на инструментите и условиувањата кои произлегуваат од процесот на проширување кон кој пристапи Кипар, дека ќе успее да му наметне нова димензија на конфликтот односно дека со тоа ќе придонесе за негово разрешување. Ваквиот став, таа го потврди во неколку наврати, и тоа особено со Хелсиншкиот европски совет од 1999 г. и Копенхашкиот состанок на Европскиот совет од 2002 г., како и со усвојувањето на Десеттиот протокол кон Актот на пристапување во април 2003 г., во кои нагласува дека преферира постигнување на решение за конфликтот пред пристапувањето односно нивното влегување како целосна единка, и дека е согласна да пружи помош за економски развој во северниот дел од Кипар, со цел за негово доближување до Унијата, но со една забелешка, доколку помирувањето не се случи, односно доколку одговорноста за нерешавање на конфликтот не падне врз грчко-кипарската страна, тогаш Унијата ќе му овозможи влез на Кипар пред да го реши конфликтот.

По интензивни преговори на европските претставници со двете конфликтни страни кои тргнаа од различни позиции, заедно со напорите на Обединетите нации за разрешување на конфликтот, процесот на пристапување кулминираше со референдумот од 24 мај 2004 г., кој се спроведе на целиот остров една недела непосредно пред официјалниот влез на Кипар во ЕУ, и во кој се бараше одобрување и прифаќање на предложениот план на Обединетите нации, т.н. „план на Анан“ за ставање крај на поделеноста и за разрешување на долгогодишниот конфликт. Сигурноста дека референдумот ќе има позитивен исход, од една страна беше потврдена со консензус од 65 % од населението во Северен Кипар, каде Унијата изигра позитивна улога во утврдување на турското политичкото лидерство и аспирации, но, од друга страна, таа беше побиеана со негативен одговор од дури 76% од населението од Јужниот дел на Кипар, при што таа не успеа да издејствува промени кај грчко-кипарскиот

врв, кој напротив протежираше во својата реторика дека се работи за империјалистички заговор на странските сили кој сака да се наметне врз грчките кипарци. Овој резултат, иако беше критички дочекан од европските претставници и од Европскиот парламент, при што беа испратени протестни ноти до кипарската влада за повреда на европските вредности и норми, сепак тој не претставуваше пречка за пристапувањето на Кипар во големото европско семејство закажано за 1 мај 2004 г., со кое всушност, решавањето на конфликтот се пролонгира на неодреден период, заедно со усвојувањето на европското право во оние делови од островот надвор од контрола на авторитетите на Републиката, кое се суспендира, сè до понатамошно решавање на истиот.

### **Заклучок**

Надворешната политика на Европската унија претставува област на делување на Европската унија, во рамките на која Унијата ги одржува меѓународните односи со трети земји, и согласно која се вели дека Европската унија има способност да ги менува концепциите на она што се смета нормално во меѓународните односи без да употреби сила, делувајќи како еден вид на 'нормативна моќ' во меѓународните односи. Ова подразбира воспоставување на меѓународни и дипломатски односи, трговска размена, односи од областа на развојот и хуманитарна помош, односи во делот на животната средина и одржливиот развој, безбедносна и одбранбена политика и слично. Сите овие категории на надворешна политика на Европската унија се остваруваат низ повеќе компоненти, врз основа на кои Унијата ја спроведува и ја реализира својата надворешна политика преку нејзините институции, преку различните начини и процедури на креирање на политики како и на донесување на одлуки, и на преку различните инструменти со кои ги постигнува поставените цели. Во овој сложен структурен склоп на процеси, Европската унија се стреми да биде кохерентна и доследна во спроведување на надворешната политика. Согласно примерите коишто се дадени, се покажа дека Европската унија се обидува да следи одредена кохерентност во однос на она што го промовира во своите меѓународни односи со трети земји, но, заради нецелосното комунистичкирање на начинот на донесување на одлуки во рамките на кој сè уште доминира меѓувладиниот метод на соработка, и заради кои земјите членки успеваат да ги наметнат сопствените интереси врз комунистичките, таа прави отстапки од нејзините цели и се однесува некохерентно и недоследно кон трети земји. На крај, може да се рече дека надворешната политика на Европската унија не е целосно комунистичкирана политика на Европската унија и дека има потреба од понатамошни измени и развој со цел да се надминат недостатоците кои се јавуваат во нејзиниот систем, структура и начин на функционирање.

### **Прашања:**

1. Опиши ја структурата на системот на надворешна политика на Европската унија:
2. Кои се носители на надворешната политика на Европската унија?
3. Кои се начините и процедурите на креирање на политики и донесување на одлуки од областа на надворешната политика на Европската унија?
4. Кои се инструментите на надворешна политика на Европската унија?
5. Опиши некои примери на кохерентност и некохерентност во надворешната политика на Европската унија:

### **Користена литература:**

- [1] Abbelán, M. A. M. (2002) The Coherence of the European Foreign Policy: a Real Barrier of an Academic Term?. *Observatori de Política Exterior Europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona, Working paper n. 27.
- [2] Aggestam, L. (2008) Introduction: Ethical power Europe?. *International affairs* 84:1, pp. 1 – 11.



- [3] Allen, D. & Smith, M. (1990) Western Europe's presence in the contemporary international arena. *Review of International Studies* 16:1, pp. 19 – 37.
- [4] Baker, S. (2006) Environmental values and climate change policy. Contrasting the European Union and the United States in Lucarelli, S. & Manners, I. (eds.) *Values and Principles of the European Union Foreign Policy*. London: Routledge, pp. 77 – 96.
- [5] Bindi, Federiga (ed.). (2010). *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington: Brookings Institution Press.
- [6] Bretherton, Ch. & Vogler, J. (2006) *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge, pp. 11 – 45.
- [7] Cremona, M. (2008) Coherence through law: What difference will the Treaty of Lisbon make? in Portela, C. & Raube, K. (eds.): Revisiting coherence in EU Foreign Policy, *Hamburg Review of Social Sciences*, Special issue on Coherency in EU Foreign Policy Volume 3 No.1, pp. 11 – 36.
- [8] Demitriou, O. (2008) Catalysis, catachresis: The EU's impact on the Cyprus conflict in Diez, Th. & Albert, M. & Stetter, S. (eds.) *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 64 - 93.
- [9] Diez, Th. & Albert, M. & Stetter, St. (eds.) (2008). *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- [10] Diez, Th. & Pace, M. (2011) Normative Power Europe and Conflict Transformation in Whtman, R. G. (ed.) *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 210 – 225
- [11] Ginsberg, R. H. (2001) *The European Union in International Politics. Baptism by fire*, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc..
- [12] Hill, Ch. (1993). The Capability – Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, volume 31:3, pp. 305 – 328.
- [13] Holsti, K. J. (1995). *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs - New Jersey: Prentice Hall, , pp. 1 – 22; 112 – 114; 117 – 130; 250 – 255; 270 – 277.
- [14] Kaya, T. Ö. (2008) A Coherent and Effective Foreign and Security Policy for the European Union?: The Cases of the Yugoslav Crisis and the Iraq Crisis. *Journal of Yaşar University*, Vol. 3:12, pp. 1743 – 1759.
- [15] Keukeleire, Stephan & MacNaughtan, Jennifer. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- [16] Koops, J. A. (2004) 'Effective Multilateralism': The future of the EU's External Identity in a System of Trilateral Security Governance, *Conference 'New Europe 2020: Visions and Strategies for a Wider Europe'*, Turku, Finland, 27<sup>th</sup> August 2004, pp. 1 – 19.
- [17] Lerch, M. & Schweltnus, G. (2006) Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy. *Journal of European Public Policy* 13:2, pp. 304 – 21.
- [18] Manners, I. & Whitman, R. G. (1998) Towards identifying the international identity of the European union: A framework for analysis of the EU's network of relationship. *Journal of European Integration* 21, pp. 231 – 249.
- [19] Manners, I. (2002) Normative Power Europe. A contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, volume 40:2, pp. 235 - 258.
- [20] Nicolaïdis, K. & Howse, R. (2002) 'This is my EUtopia...': Narrative as Power. *Journal of Common Market Studies* 40:4, pp. 767 – 92.
- [21] Nugent, N. (2010). *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- [22] Nuttall, S. (2005) "Coherence and Consistency", in Hill, Ch. & Smith, M. (eds.): *The European Union and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 91 – 112.
- [23] Pace, M. (2007) The Construction of EU Normative Power, *Journal of Common Market*

- Studies* 45:5, pp. 1041 – 1064.
- [24] Panebianco, S. (2006) Promoting Human Rights and Democracy in the European Union relations with Russia and China in Lucarelli, S. & Manners, I. (eds.) *Values and Principles of the European Union Foreign Policy*. London: Routledge, pp. 130 - 146.
- [25] Puetter, U. & Wiener, A. (2007) Accommodating Normative Divergence in EU Foreign Policy Co – ordination: The example of the Iraq Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45:5, pp. 1065 – 1088.
- [26] Schipers, S. & Sicurelli, D. (2002) Normative Power Europe: A Credible Utopia?. *Journal of Common Market Studies* 45:2, 2007, pp. 435 – 457.
- [27] Sjösted, G. (1977). *The external role of the European Community*, Farnborough (Hampshire): Saxon House.
- [28] Smith, K. E.(2008). *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press.
- [29] Tietje, Ch. (1997) The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review* 2, pp. 211 – 233.
- [30] *Treaty establishing the European Atomic Energy Community (1957)*.
- [31] *Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951)*.
- [32] *Treaty establishing the European Economic Community (1957)*.
- [33] *Treaty of Lisbon (2007)*.
- [34] *Treaty on European Union (1992)*.
- [35] White, Brian. (2004). “Foreign Policy Analysis and the New Europe”, in Carlsnaes, W. & Sjursen, H. & White, B. (eds.): *Contemporary European Foreign Policy*, London: SAGE Publications Ltd, pp. 11 – 31.
- [36] [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- [37] [www.fairobserver.com](http://www.fairobserver.com)
- [38] [www.sep.gov.mk](http://www.sep.gov.mk)
- [39] Yacobi, H. & Newman, D. (2008) The EU and the Israel-Palestine Conflict in Diez, Th. & Albert, M. & Stetter, S. (eds.) *The European Union and Border Conflicts. The Power of Integration and Association*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 173 – 202.
- 40] Ванковска, Б. (2008) *Институции на Европската унија*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Филозофски факултет.
- [41] Георгиева, Л. (2010) *Европската безбедност*, Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, Филозофски факултет.
- [42] Консолидирана верзија на Договорот за Европската унија, Конрад Аденауер во Република Македонија, 2010.
- [43] Консолидирана верзија на Договорот за функционирање на Европската унија, Конрад Аденауер во Република Македонија, 2010.
- [44] Никодиновска Крстевска, А. (2012) Концептот на нормативна моќ на Европската унија *Годишен зборник на Правен факултет бр. 2*, Штип: Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, стр. 163 -172.
- [45] Никодиновска Крстевска, А. (2013) Европската унија во меѓународните односи: меѓу теориите за меѓународни односи и европска интеграција, *Годишен зборник на Правен факултет бр. 3*, Штип: Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, стр. 125 – 134.
- [46] Никодиновска Крстевска, А. (2014) Нормативните инструменти на концептот на нормативна моќ на Европската унија кон украинската криза *Списание на научни трудови Петта меѓународна конференција конференција „Меѓународен дијалог: Исток – Запад“ (Култура, Славјанство и Економија) 1:1*, стр. 77– 79.



---

## ПОЛИТИКА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

*Дејан Маролов<sup>1</sup>*

### I. Вовед

Политиката на проширување претставува една од суштествените политики од зачетокот на европските интеграциски процеси па сè до денес. Тргувајќи од фактот дека Европа не може да се создаде одеднаш, односно не е можно сите држави да бидат обединети во еден момент, токму политиката на проширување значеше етапно остварување на оваа цел, нормално, низ подолг временски период. Од создавањето на првите европски заедници во 1951 год. во Париз и 1957 год. во Рим од страна на 6-те држави-основачки, а преку разните циклуси на проширување, денешната Европска Унија брои 28 држави-членки. Имено, овде ќе говориме за политиката на проширување на Европската Унија од четири аспекти. Првиот аспект се однесува на самиот процес на обединување во сооднос со соодветните историски, политички и економски прилики, со цел да може да се разбере идејата и основата на политиката на проширување. Вториот аспект ќе се сконцентрира на правната основа и на процесот на пристапување на нови членки во ЕУ. Низ третиот аспект ќе бидат презентирани и анализирани сите досегашни циклуси на проширување со цел да се извлечат одредени заклучоци за политиката на проширување, како и за нејзината иднина. Последното пак е вовед во четвртиот и последен аспект од политиката на проширување, каде ќе се разгледува моменталната ситуација со државите кандидатки, при што одреден дел ќе биде посветен на Република Македонија и нејзиниот пат кон ЕУ.

### II. Обединувањето на Европа како иницијална каписла за политиката на проширување

Самиот наслов на ова поглавје е доволно индикативен за тоа дека политиката на проширување не ќе можеше да постои без да се случеше обединувањето на 6-те држави-основачи во првите европски заедници. Од друга страна, државите беа свесни дека обединувањето на Европа нема да биде процес кој ќе се случи брзо и преку ноќ, а најмалку дека ќе биде процес кој ќе ги обедини сите европски држави одеднаш. Оттука, политиката на проширување стана инструмент на европското обединување од самиот почеток на европските интеграции.

На 18 април 1951 год. се потпиша Договорот за создавање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ). Создавањето на првата европска заедница беше основниот чекор кон обединувањето на Европа. Сепак мора да се истакне дека идејата за обединување на Европа е многу постара. Така, на пример, Пјер Дубоис (Pierre Dubois) уште во 1306 год. повикал на создавање на европска федерација или, пак, Вилијам Пен (William Penn) ја дава идејата за создавање на заеднички европски парламент.<sup>2</sup> Во овој правец е и познатиот Виктор Хуго (Victor Hugo), кој во своето творештво во 1894 год., зборува за обединети држави на Европа.<sup>3</sup> Секако дека ваквите идеи биле позајмувани и од разни војсководци и освојувачи како Наполеон или Хитлер, адаптирајќи ги идеите за обединување на Европа во контекст на нивните империјалистичко-освојувачки намери и планови за доминација на континентот<sup>4</sup>. Понекогаш идеите на обединување на Европа биле градени на темелот на христијанството

<sup>1</sup> Авторот е доцент на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, email: [dejan.marolov@ugd.edu.mk](mailto:dejan.marolov@ugd.edu.mk).

<sup>2</sup> *European Union, The history of an idea*, <http://www.economist.com/node/2313040>, пристапено на 08.04.2017

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> *European Unions Throughout History*, <http://www.history.com/news/european-unions-throughout-history>, пристапено на 06.06.2017

како главна религија во Европа, а под световно водство на Ватикан, а понекогаш тие се граделе како одговор за одбрана на Европа од „неевропските“ народи.<sup>5</sup>

Како и да е, неспорен е фактот дека идејата за обединување на Европа е многу постара од првото официјално обединување во 1951 год. Оттука, логички се поставува прашањето зошто тоа се случило дури во 1951 година? И зошто обединувањето било поврзано со јагленот и челикот?

За да може да одговориме на овие прашања мора да се вратиме во периодот по Втората светска војна. Имено, по завршувањето на војната европскиот континент беше целосно уништен заради најголемиот претрпен воен судир во целокупната историја на човештвото. Европскиот континент беше арената и едно од главните жаришта на војната. Се проценува дека над 39 милиони луѓе го загубиле животот на европскиот континент, а нематријалната штета е непроценлива.<sup>6</sup> По завршетокот на војната и окупацијата од Германскиот рајх, француската држава беше повторно обновена, додека пак Германија по капитулацијата, беше буквално избришана од политичката мапа на Европа и градот Берлин поделен на окупирани зони. Италијанската држава на Мусолини беше поразена, а пак Велика Британија, крајот на војната го дочека истоштена и на работ на економска криза. Секако дека и остатокот од континентот беше горе доле во слична состојба.

Воглавно, исходот од Втората светска војна донесе тектонски пореметувања во меѓународните односи. Моќните светски сили како Велика Британија, Франција, но и други европски држави, кои пред војната беа и колонијални сили беа многу тешко погодени од воениот конфликт, тие почнаа да ги губат своите претходни позиции на меѓународната сцена. Од друга страна, Сојузот на Советските Социјалистички Републики (СССР), кој за време на воениот конфликт беше нападат од нацистичка Германија, стави крај на војната во Европа со поставувањето на своето знаме во центарот на Берлин. Едноставно, единствена сила која опстојуваше во разурнатата Европа, пред сè на воен план, беше токму СССР, која војувајќи против Нацистите, под своја доминација ја стави цела источна Европа. Од другата страна на Атланскиот океан, Соединетите Американски Држави (САД), се појавија како опонент на моќниот СССР и на комунизмот кој во тоа време се ширеше. Тие се ставија во улога на заштитник на западна Европа од можниот продор на комунизмот преку механизмот на Маршаловиот план за обнова на Европа<sup>7</sup> и новоформираните воен пакт наречен НАТО<sup>8</sup>. Како одговор на тоа, СССР преку механизмите за помош го создадоа Варшавскиот Пакт во кој пак, членуваа државите од Источна Европа. Европа се најде поделена помеѓу двата блока со таканаречената ‘Железна завеса’ како што симболично ја нарече Винстон Черчил. Европскиот континент за помалку од 40 години, искуси две Светски војни на сопственото тло, и се најде на прагот пред започнување на трета Светска војна помеѓу двата воени блока. САД имаа силен интерес за повторно економски и воено моќна Германија како членка на НАТО, која заради својата геополитичка поставеност требаше да биде првата и најмоќна брана против продирањето на комунизмот кон запад. Во една ваква неповолна ситуација, француското раководство се одлучи наместо конфронтација, да отпочне процес на поблиска интеграциска соработка со повторно растечката Германија. Имињата, Жан Моне - советник на Министерот за надворешни работи на Франција, и Роберт Шуман – поранешен француски премиер, се добро познати имиња во историјата на ЕУ. Нивните планови за создавање на една надржавана и наднационална заедница која би требало да има свои органи што ќе се грижат за користењето и располагањето со ресурсите од јаглен и челик, беа основите за обединувачките процеси помеѓу двата соседа кои и денес

<sup>5</sup> Contadini A. и Norton C. (2013) *The Renaissance and the Ottoman world*, Ashgate Publishing, Ltd., 2013

<sup>6</sup> Kesternich I., Siflinger B., Smith P.J., and Winter K.J. *The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4025972/>, пристапено на 03.07.2017

<sup>7</sup> Anthony Carew (1987), *Labour under the Marshall Plan: the politics of productivity and the marketing of management science*, Manchester University Press

<sup>8</sup> *Final Communiqué*, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c490917a.htm> пристапено на 09.06.2017

го чинат најсилниот столб на европското обединување. Имено, бидејќи јагленот и челикот се основа за воената индустрија и тие се наоѓаа во изобилство во Сарската и Рурската област (региони на границата меѓу Франција и Германија), идејата за европска интеграција беше поставување на овие две области под заеднички суверенитет на двете држави, кој ќе биде управуван од заеднички наднационален орган. Вака поставено, тогашните татковци на Унијата, сметаа дека ризикот од војна помеѓу двете држави значително ќе се намали. И токму, производот од овие идеи беше потпишувањето на Договорот за основање на ЕЗЈЧ, во кој учествуваа и државите на Бенелукс<sup>9</sup>, како и Италија. Според тоа, покрај Франција и Германија, како држави од кои произлезе првичната идеја за основање на една ваква заедница, всушност кон нив како ко-основачи се приклучија и други европски држави, при што може да се рече дека идејата за проширување на Заедницата, постоеше уште од самиот почеток. Оттука, произлегува дека проширувањето како концепт постои од основањето па сè до денес, но и дека европските заедници истовремено се интегрираат добивајќи сè поголеми надлежности преку измени и дополнувања на основачките договори. Оттука, треба да се прави разлика меѓу политиката на проширување и политиката на внатрешно продлабочување на интеграција преку зголемување на ингеренциите на институциите на европските заедници.

Претходнава илустрација на приликите во Европа нè ги открива и мотивите за обединување кои секако дека беа комбинација од политичка и економска природа. Како надополнување на претходново, целите на политиката на проширување беа консолидација на мирот и стабилноста на континентот, обезбедување демократија и чекор плус кон позиционирање на Унијата како глобален играч на светската сцена. Првичниот успех со основањето на ЕЗЈЧ беше мотивација за понатамошни проширувања, но и продлабочување на постојната, како и отворање на нови полиња на соработка.<sup>10</sup>

### III. Правни основи и постапка за проширување

#### 3.1. Правни основи на политиката на проширување

Идејата за обединување на европските гиганти Франција и Германија, споменавме дека беше реализирана преку Договорот за создавање на Европската заедница за јаглен и челик потпишан во Париз во 1955 година. Сепак, треба да се посочи и фактот дека договорот беше потпишан уште од четири други европски држави, и оттука може да се заклучи дека првиот договор за европска интеграција претставуваше договор за обединување, но истовремено и договор за проширување. Но, ѝ покрај духот и желбата за соработка не сите идеи беа подеднакво остварени.<sup>11</sup>

Самиот договор за создавање на ЕЗЈЧ во суштина се засноваше на Декларацијата издадена од францускиот министер за надворешни работи Роберт Шуман во 1950 год., со која беше предложено создавање на една организација за целите на француско-германското производство на јаглен и челик, кон која и другите европски држави би можеле да се приклучат и да учествуваат во нејзината работа.<sup>12</sup> Согласно тоа, всушност договорот дозволи и предвиди прием на нови членки, токму затоа што беше создаден врз основа на Декларацијата, која пак предвивуваше пристапување на нови земји членки кон Заедницата. Во овој контекст се и Римските договори од 1957 год., со кои се создадоа две нови заедници

<sup>9</sup> Тоа означува еден вид на политичко – економска Унија помеѓу соседните држави Белгија, Холандија и Луксембург. Самата кратенка „Бенелукс“ е составена од првите букви на секоја од овие држави.

<sup>10</sup> Така, на пример, идејата за создавање на заедничка армија не даде резултат и поради фактот што западно-европските држави се интегрираа во НАТО-сојузот.

<sup>11</sup> Формално-правно Договорот за основање на ЕЗЈЧ е потпишан од шест држави, меѓутоа основната идеја за обединување околу јагленот и челикот беше најчесто врзувана за двете соседни држави Франција и Германија

<sup>12</sup> Види Договор за создавање на ЕЗЈЧ достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0022> и Декларацијата на Роберт Шуман достапана на [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en)

односно Европската Економска Заедница (ЕЕЗ) и Европската Заедница за Атомска Енергија (ЕВРОАТОМ), а кои исто така овозможуваа прием на нови членки. Сепак, треба да се напомене дека првото проширување на европските заедници се случи дури во 1973 год. што практично значи дека политиката на проширување иако беше предвидена со Декалрацијата на Шуман од 9 Мај 1950 год., но сепак на договорната маса се најдоа истите шест држави основачки.

Треба да се подвлече дека за политика на проширување во рамките на ЕУ, официјално може да зборуваме по 1992 година односно по потпишувањето на Договорот за основање на Европската Унија познат како Договор од Мастрихт. До потпишувањето на овој Договор, политиката на проширување се одвиваше во рамките на Европските Заедници и во правната рамка предвидена со основачките договори и договорите за измена и дополнување. Станува збор за веќе споменатите договори за основање на ЕЗЈЧ, ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ, вклучително и Договорот за спојување од 1965 год., како и Европскиот Единствен Акт од 1987 год. По создавањето на ЕУ во 1992 год., правната рамка на политиката на проширување се базираше врз наведените претходни договори, и подоцнежните измени и дополнувања односно Договорот од Амстердам од 1997 год., Договорот од Ница од 2001 год. и Договорот од Лисабон од 2007 год. Така, Договорот од Мастрихт предвиде дека секоја европска држава може да побара членство во Унијата, и истата формулација “секоја европска држава”, подоцна се прифати и во Лисабонскиот Договор.<sup>13</sup> Иако не е дефинирано што точно се подразбира под европска држава во географска смисла, сепак ова не е единствениот услов за една европска држава да стане нова членка на ЕУ. Во таа смисла, Договорот од Лисабон во член 49 повикувајќи се на член 2 од истиот, објаснува дека секоја европска држава која ги почитува и промовира вредностите како почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на правата на малцинствата може да побара членство.<sup>14</sup>

Неспорен е фактот дека уште од основањето на првата европска заедница па сè до денешен ден постоаа два константни услови за прием на нова членка кои не беа променети со ниту еден правен акт, а тоа се (1) државата-апликант да е европска држава и (2) да има демократска форма на владеење. Така, на пример, апликацијата за членство од страна на Мароко во 1987 год. беше веднаш одбиена, бидејќи оваа држава не се сметаше за европска. Инаку, конкретни критериумите за прием на нови членки се утврдени уште во 1993 год. на Самитот на Европскиот Совет во Копенхаген, заради што истите беа наречени „критериуми од Копенхаген“.<sup>15</sup> Критериумите од Копенхаген може да ги поделиме во две групи: политички и економски. Политички критериуми подразбираат постигната стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата, додека пак, економски критериуми подразбираат постоење на функционална пазарна економија и способност на државата да се сноси со конкурентскиот притисок кој доаѓа од отворениот пазар на ЕУ. Генерално, критериумите од Копенхаген налагаат државата-кандидат за членство во ЕУ да биде спрема да ги преземе обврските од членството, било тие да произлегуваат од политичката, економската или монтарната унија како и да го хармонизираат своето законодавство со европското законодавство познато како *acquis communautaire*.

<sup>13</sup> Види член 49 од Лисабонскиот Договор достапен на <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/136-article-49.html>

<sup>14</sup> Види член 49 од Лисабонски Договор достапен на <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/136-article-49.html> и член два од истиот <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-1-common-provisions/2-article-2.html>

<sup>15</sup> Заклучоци од Советот во Копенхаген во 1993 год. достапни на [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)

Конкретната правна рамка во која се одвиваат односите помеѓу државата-кандидат и ЕУ се поставува со потпишување на Договори за асоцијација односно Спогодби за стабилизација и асоцијација со државите пристапнички<sup>16</sup>. Последниве договори всушност ја обезбедуваат рамката за уредување на односите помеѓу Европската унија и земјите од Западен Балкан.<sup>17</sup> Секако, спогодбите се прилагодуваат на спецификите на конкретната држава. Овие спогодби утврдуваат правила за слободна трговска зона и заеднички политички и економски цели. Исто така, тие ја поттикнуваат регионалната соработка. Важно е да се истакне дека овие спогодби се рамка преку која се одвива процесот на стабилизација и асоцијација со овие земји, кој како крајна цел го има членство во Унијата. Овој процес беше објавен уште во 1999 год. и беше зацврстен како политика на Унијата кон Западниот Балкан на Самитот во Солун 2003 год. Во контекст на пристапувањето кон ЕУ, спогодбите ја претставуваат основата за имплементација на процесот на пристапување. Врз база на тоа, се формираат определени заеднички тела како, на пример, Совет кој се одржува еднаш годишно и е сочинет од Министерот за надворешни работи на државата кандидат и од Министерот за надворешни работи на земјата претседавач која делува во име на ЕУ. Комисијата пак е претставена од Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика, Комесарот за проширување или негов заменик и претставник на наредното претседателство. Советот низ политички дијалог, разговара за најважните политички прашања во односите меѓу државата-кандидат и Европската унија, за важни регионални прашања и се информира за состојбите и плановите на Унијата. Уште еден пример за заедничко тело е Комитетот за стабилизација и асоцијација кој исто така заседава еднаш годишно и тоа наизменично во главниот град на државата-кандидат и во Брисел. Со него раководат двајца ко-претседавачи од државата-кандидат и од Европската комисија. Станува збор за оперативен форум на кој се разгледуваат постигнувањата во сите подрачја и се даваат натамошни насоки за потребните реформи.

Како сублимат од досега кажаното може да се заклучи дека постојат географски, политички, правни и економски критериуми за влез на нова држава во ЕУ. Би требало да се напомене дека со критериумите од Копенхаген (а подоцна и со следните документи), се спомнува и капацитетот на Унијата за прием на нови членки како битен фактор при одлучувањето за идното проширување. Ова практично значи дека Унијата има право да одлучува дали ќе се проширува во определен момент независно од исполнувањето на критериумите од Копнехаген од страна на државите-кандидатки. Во контекст на тоа е и најновиот договор, познат како Договорот од Лисабон во кој е наведено дека се обезбедуваат промени во составот и работата на главните ЕУ-институции, а во согласност со тоа, дел од нив ја рефлектираат потребата за одржлив сет на правила што не би морале да бидат менувани со секој наред бран на проширување.<sup>18</sup> Од друга страна, пак, претходново дава на знаење дека ЕУ сепак има намера да го продолжи процесот на проширување и во иднина. Исто така, треба да се напомене дека политиката на проширување е различна од политиката на добрососедство, затоа што политиката на добрососетство се однесува на односот и политиките на ЕУ кон државите, соседи на ЕУ, на кои не им е ветена перспектива на членство во ЕУ во догледно време, иако некои од нив можеби истото го посакуваат.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Пред да започне процесот на стабилизација и асоцијација, Европската унија потпишуваше спогодби за асоцијација со земјите од Источна и Централна Европа, со кои всушност ги регулираа своите меѓусебни односи на билатерално ниво.

<sup>17</sup> Термиот Западен Балкан е геополитички термин кој се однесува на републиките од порнешна Југославија заедно со Албанија. Тука се исклучени Словенија, Хрватска, Грција, Бугарија и Романија кои се веќе членки на ЕУ.

<sup>18</sup> The Enlargement of the Union, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html), пристапено на 06.60.2017

<sup>19</sup> Станува збор за Алжир, Египет, Израел, Јордан, Либија, Мароко, Палестинските територии, Сирија, Тунис, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија, Молдавија, Украина и Русија.



### 3.2. Постапка за прием на нова членка

За да започне процесот на пристапување на нова членка во ЕУ, најпрво земјата-кандидат мора да поднесе формална апликација до Советот на Министри кој пак, по службена должност ги запознава Европската Комисија и Европскиот Парламент. Пред да се одлучи по апликацијата, Европската Комисија е должна да даде мислење во однос на подготвеноста на апликантот за почнување на процесот кој треба да води кон членство во ЕУ. За оваа цел Комисијата испраќа прашалник до владата на земјата-апликант. По претпоставка дека Комисијата ќе достави позитивно мислење и дека тоа ќе биде едногласно усвоено од Советот, тогаш државата-апликант ќе се стекне со кандидатски статус. По добивањето на каднадитскиот статус, државата апликант се стекнува со одредени привилегии како на пример, пристап до инструментите за претпристапна помош и до фондовите на ЕУ, кои ѝ овозможуваат подобри можности за интеграција во ЕУ. Во периодот на кандидатски статус на државата-апликант, Европската Комисија секоја година изработува т.н. извештаи за напредокот на заинтересираната држава, особено во однос на хармонизација со правото на ЕУ и доближување кон него. Извештајот се доставува како до државата-кандидат, така и до Советот, но и до Парламентот на ЕУ кој го разгледува, по што може да дава и забелешки. Сепак, одобрувањето на кандидатскиот статус не значи по автоматизам започнување на преговори што, всушност, е следната фаза. Дали да започнат преговорите одлучува Советот со едногласност, по претходно дадено позитивно мислење од Комисијата.

Доколку Советот одлучи да започнат преговорите, тогаш преговаратимот на владата на државата-кандидат со тимот којшто ги претставува владите на државите членки на ЕУ.<sup>20</sup> Терминот „преговори“ не би требало да не доведе во заблуда дека станува збор за преговори меѓу две еднакви страни. Во суштина овде постои асиметричност. Така во „преговорите“ државата кандидат треба да се хармонизира и да се адаптира кон правото на Европската унија. Оттука, преговорите се одвиват по одделни политики на ЕУ поточно по 35 поглавја.<sup>21</sup> Пред да отпочнат преговорите за секое наредно поглавје се врши таканаречен скрининг процес. Процесот се состои во оценка и верификација на состојбата на *acquis* од конкретното поглавје во правото на државата-кандидат. Скрининг процесот се врши од страна на Европската Комисија. За отпочнување на преговори и отворање или затворање на одредено поглавје потребна е едногласна одлука на Советот. ЕУ го задржува правото да поставува и дополнителни услови, таканаречни бенчмаркови (одредици), кои државата-кандидат треба да ги исполни со цел да затвори конкретно поглавје од преговорите. Во одредни случаи земјата-кандидат мора да ги исполнува барањата и пред отворањето на поглавјето, но и по завршувањето на истото.<sup>22</sup> Бенчмарковите се дел од политиката на условеност на ЕУ, а нивната цел е унапредување на квалитетот на преговорите. Тие се од понов датум, а за прв пат се појавија во преговорите со Турција и Хрватска. Нивната цел е да се мотивираат државите да спроведуваат реформи во рана фаза, како и за време на самите преговори, па дури и по затворањето на одредени поглавја. Кога ќе завршат преговорите по сите поглавја, се преминува кон потпишување на Договорот за пристапување, по претходна согласност од Европскиот Парламент и едногласна одлука на Советот. Овој договор мора да биде ратификуван како од државата-кандидат, така и од секоја од државите-членки на ЕУ, во согласност со нивните уставни процедури. Државата-кандидат станува член на Унијата

<sup>20</sup> Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma(1).pdf), пристапено на 04.08.2017

<sup>21</sup> Како на пример, слободно движење на работна сила (поглавје бр.2), слободно движење на капитал (поглавје бр. 4), земјоделство и рурален развој (поглавје бр.11), рибарство (поглавје бр.13), социјална политика и вработување (поглавје бр.19), правда, слобода и безбедност (поглавје бр.24), образование и култура (поглавје бр.26), надворешни работи (поглавје бр.30), останати прашања (поглавје бр.35) и сл.

<sup>22</sup> Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma(1).pdf), пристапено на 04.08.2017

на денот означен во договорот за пристапување, а во меѓувреме има статус на активен набљудувач, но без право на глас.

#### **IV. Проширување на ЕУ, историски приказ и моментална состојба**

##### **4.1. Историски циклуси на проширување**

Како што веќе беше споменато погоре, потписници на Договорите за основање на ЕЗЈЧ (1951 год.), ЕЕЗ (1975 год.) и ЕВРОАТОМ (1957 год.), се вкупно шест, односно Франција, Федерална Република Германија (позната како Западна Германија), Италија, Белгија, Холандија и Луксембург.

Првото проширување се случи дури во 1973 год. со приемот на три држави и тоа: Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска, Данска и Република Ирска. Интересно е да се напомене дека Обединетото Кралство беше покането да биде дел од Европските Задници уште при нивното основање, но заради својата специфична геостратешка положба и историски врски, Обединетото Кралство тогаш одби да биде дел од овој проект на обединување на Европа. Обединетото Кралство дури иницираше и потпишување на Договор за создавање на европска слободна трговска организација, која би била алтернатива на ЕУ и која не би имала супранационални елементи. Подоцна, Обединетото Кралство ја согледа потребата да биде дел од интеграциските процеси како би можело да има право на глас и да влијае на одлуките внатре во рамките на Европските Заедници, па затоа се одлучи да поднесе апликација за членство. На почеток апликацијата не роди позитивен исход, заради противењето на тогашниот претседател на Франција, Шарл Де Гол кој стави вето при првиот обид во 1963 год., и при вториот обид за членство во 1967 год.<sup>23</sup> Иако ваквиот став на францускиот претседател беше оправдуван и поради економски причини сепак се чини дека во суштина тој не го сметаше Обединетото Кралство како дел од Европа, а на нивниот евентуален прием во ЕЗ, гледаше како на инфилтрирање на влијанието на САД внатре во заедниците. Дури по неговото заминување од власт, Обединетото кралство заедно со Ирска и Данска постапаа членки на ЕЗ. Сепак треба да се истакне дека по зачленувањето, Обединетото Кралство одби да учествува во бројни проекти организирани во рамките на ЕЗ и подоцна на ЕУ како на пример, заедничката валута – еврото или пак проектот за Шенген зоната. Во 2016 год., Обединетото Кралство организираше референдум за излегување од ЕУ познат под името Брежит<sup>24</sup>. Согласно резултатот од референдумот, најавено е излегување на Обединетото Кралство од Унијата - можност што е предвидена и дозволена согласно Лисабонскиот Договор.

Република Ирска, пак, едноставно го следеше Обединетото Кралство во членството во ЕЗ, пред сè заради фактот што нивната економија била во голем дел поврзана и зависна од британската, но и заради желбата да ги продолжат своите врски со Северна Ирска, која е дел од Обединетото кралство. Во слична ситуацијата се нашла и Данска чија економија била тесно поврзана со економијата на Обединетото Кралство. Исто така и Норвешка која иако аплицираше заедно со претходно споменатите три држави, не стана дел од ЕЗ заради негативниот исход од референдумот кој беше организиран во првата половина од 1972 год. Во 1994 год., Норвешка организираше нов референдум по однос на прашањето за зачленување во ЕУ, но резултатот повторно беше негативен. Денес, Норвешка не е член на ЕУ, но има силни врски со Унијата особено на економски план и е дел од областа на Шенген.

Вториот циклус на проширување се случи во 1981 година кога Грција стана членка, а само неколку години подоцна, во 1986 година се придружија Шпанија и Португалија. Иако, фактички имаше две проширувања, честопати проширувањата со Шпанија и Португалија се ставаат во истот кош со проширувањето кон Грција, пред сè заради кусиот временски период во кој се случила, но и заради други бројни сличности. Во однос на критериумите за

<sup>23</sup> Kathryn Hadley, *Back when Britain was banging on Europe's door*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/oct/13/britain-europe-david-cameron-eu>, пристапено на 04.05.2017

<sup>24</sup> Кованица од англиската верзија на *Британски и излез* (British и Exit)

зачленување во 1981 година, повеќе од очигледно е дека сè уште не постоеја критериумите од Копенхаген, а основното барање за постоење на демократски систем, Грција го исполнуваше барем формално. Имено до 1974 година во Грција владееше воената хунта, а веќе наредната година ја поднесе својата апликација за членство во ЕУ. Иако Европската унија имаше големи забелешки во однос на подготвеноста на Грција за членство, сепак, а заради геополитичк причини за време на Студената војна, како и заради претставата што Европа ја има за Грција, како лулка на демократијата, таа станува членка во 1981 год.<sup>25</sup> На овој начин Грција стана модел на кој се повикуваа Шпанија и Португалија. Имено, двете медитерански држави имаа исто така диктаторски режими. Шпанија ја поднесе својата апликација за членство уште во 1962 година, но беше одбиена токму заради фактот што во Шпанија владееше диктаторот Франциско Франко.<sup>26</sup> Дури по неговата смрт во 1975 година, отпочнаа бавно да се одвиваат определени демократски процеси во Шпанија. Португалија, пак, исто така имаше искуство со диктаторскиот режим наречен 'Estado Novo' (нова држава). Промената на овој режим се случи со револуцијата од 1974 година. За релативно кратко време по падот на нивните диктаторски режими, овие држави станаа членки на Европската заедница.

По овие проширувања, бројот на држави-членки на ЕЗ се дуплираше од основните 6 на 12 земји членки, што симболично беше одбележано и со бројот на ѕвезди на европското знаме кое остана исто до денешен ден (види слика 3). Првите две проширувања претставуваа големо популациско и територијално проширување на ЕЗ, која сега се протегаше низ територијата на Западна Европа и тоа долж бреговите на Атланскиот Океан на запад, Северното и Балтичкото море на север и Средоземното и Егејското море на југ (види слика 3).

Ќе помине безмалку една декада и половина пред да се случи третиот циклус на проширување во 1995 год. Во овој меѓупериод се случува бројни настани кои ја променија меѓународната сцена. Комунизмот и Варшавскиот пакт повеќе не постоеја во Европа, а со нив и ја снеса и „Железната завеса“. Државите како СССР, Југосавија и Чехословачка се распаднаа и престанаа да постојат. Распадот на Југословенската Федерација се случи преку поголем воен конфликт. Од друга страна, пак, се случи обединување на двете германски држави<sup>27</sup>. Токму последниот настан има големо значење за проширувањето на ЕУ. Имено, со обединувањето двете германски држави, поранешна Источна Германија автоматски стана дел од ЕЗ во 1990 година. Станува збор за територија малку поголема од 100.000км<sup>2</sup> и популација од над 16 милиони жители. Илустративно прикажано, обединувањето на Германија, значеше територијално проширување на Унијата, кое вклучи територија три пати поголема од територијата на Белгија. Оттука обединувањето на Германија е факт кој е смее да се игнорира кога се зборува за проширувањето на Унијата, со назнака дека сепак не станува збор за класично проширување кон нова држава-членка, тука за специфично проширување преку обединување на држава-членка со држава-нечленка.

Да се вратиме на третиот циклус на проширување кој обезбеди членство на нови три држави во 1995 год. Станува збор за Австрија, Финска и Шветска. Претходниве држави ја согледаа потребата од нивно интегрирање во рамки на Унијата пред сè од аспект на економскиот бенефит за нивните национални економии. Сепак геополитичките услови не дозволија ниво интегрирање пред 1990-тите години. Ова се должи на блоковската поделеност која постоеше во Европа, која ја споменаваме погоре. Во постоечката биполарност, овие

<sup>25</sup> Lekl C. *The accession of Greece*, [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f86-9ae77b41515/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f86-9ae77b41515/publishable_en.pdf), пристапено на 04.07.2017 и *Greece in Europe: a short history*, <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/03/greece-in-europe-a-short-history>, пристапено на 01.08.2016

<sup>26</sup> Antonio Moreno Juste, *Franco's Spain and the European Communities*, [https://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936/publishable_en.pdf), пристапено на 09.07.2017

<sup>27</sup> Федерална Република Германија или Западна Германија со Германската Демократска Република односно Источна Германија

три држави имаа неутрална позиција и не се приклучија кон НАТО алијансата. Оттука и нивното зачленување во ЕЗ можеше да биде протолкувано како заземање на страна.<sup>28</sup> Распадот на СССР и на Варшавскиот пакт ја отворија вратата за зачленување на овие држави во Унијата. Иако, ова може да биде дискутабилно, сепак може да се смета дека влегувањето на овие држави во Унијата не значи по автоматизам губење на нивната неутралност, од причини што Унијата не е воена алијанса и не располага со сопствена армија. Како што веќе еднаш напоменавме, Норвешката влада направи уште еден напор за влез во ЕУ заедно со овие три држави, но заради негативните резултати од референдумот во 1994 година, таа ги прекина интеграциските процеси. Слична судбина доживеа и Швајцарија која истовремено со другите неутрални држави во 1992 година, поднесе апликација за членство во Унијата. Но и тука повторно, заради негативните резултати од референдумот, таа се откажа од евроинтеграционите процеси уште истата година. Влегувањето на Австрија, а особено на Швепска и Финска освен квантитативно значење донесе и квалитативен елемент во Заедниците, преку актуализирање на темите за човекови права и екологија во рамките на Унијата, за што овие држави посебно се залагаа.

Четвртиот циклус на проширување (или петтиот, сметајќи го со проширувањето кон Шпанија и Португалија), настана во 2004 година. Имено станува збор за најголемото проширување во историјата на Европската унија, при што на Унијата ѝ се придружија дури десет нови членки. Конкретно станува збор за Чешка, Словачка, Унгарија, Словенија, Полска, Летонија, Литванија, Естонија, Кипар и Малта. Дел од овие држави припаѓаа на поранешниот варшавски пакт односно Полска, Унгарија, Чешка и Словачка, а дел од овие држави беа дел од поранешниот Советски Сојуз со статус на републики, а тоа се балтичките земји Естонија, Летонија и Литванија. Комунистичкиот режим кој владееше во овие држави остави силни траги и го направи тежок патот на транзицијата кон системот на пазарна економија и демократија. Зачленувањето на Словенија, пак, беше битно од аспект на праќање порака дека и останатите држави од поранешна Југославија ќе имаат можност да постанат дел од европското семејство. Малта и Кипар се медитерански острови – држави кои во одреден историски момент беа британски колонии. Нивното, како и влегувањето на државите од Источна Европа отвори некои постари дебати околу утврдувањето на границите на ЕУ и дилеми околу апсорпцискиот капацитет на Унијата во однос на проширувањето? Воедно се појави загриженост кај „постарите“ западноевропски членки во однос на можниот ефект од проширувањето и миграцијата на работната сила од исток кон запад, поттикнати од можностите кои ги нуди внатрешниот пазар на Унијата. Миграцијата на ефтина работна сила од новите држави-членки од Источна Европа, го добиваат називот „Полски водоводци“. Загриженоста од можна масовна миграција кон Западна Европа приднесе за раст на европскептицизмот во тие држави и воведување на определени транзициски рестрикции во однос на новите членки.

Зачленувањето на Кипар, пак, значеше и увоз на „кипарското прашање“ како проблем, внатре во Унијата. Имено, станува збор за стратешки остров кој де факто е поделен на две држави односно едниот дел од островот е во владение од Турската Република Северен Кипар која е признаена само од Турција, и другиот дел од островот е Република Кипар. Иако постоеа одредени надежи дека понуденото членство во ЕУ ќе влијае мотивирачки и обединувачки на, условно речено, грчкиот и турскиот дел од островот, сепак останува фактот дека тој влезе во ЕУ како поделен остров. Иако, Турската Република Северен Кипар не е признаена од страна на членките на ЕУ, фактичката состојба покажува дека централната влада на Република Кипар, не може да обезбеди контрола на делот од островот каде е прогласена републиката на Северен Кипар. Иронијата е во тоа што на дел од територијата на веќе државата членка во Унијата - Кипар, има контрола врз севернокипарската војска,

<sup>28</sup> The 1995 enlargement of the European Union, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/56-3509/EPRS\\_STU\(2015\)563509\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/56-3509/EPRS_STU(2015)563509_EN.pdf), пристапено на 01.04.2017

држава кандидат за влез во Унијата односно Република Турција. Ваквите проблеми, како и проблемите кои постоеја уште при преговарањето со новите 10 членки, придонесоа кон растечка загриженост што се јави во ЕУ, околу процесот и политиката на проширување, но и истовремено не смее да се заборава дека токму ова проширување испрати силна порака дека Западна и Источна Европа конечно се обединуваат. Секако, можеше да се очекува дека проширувањето со дури десет нови членки одеднаш има потенцијал да предизвика потреси, особено кога станува збор за таков конгломерат на различни држави (на пример, Словенија со околу 2 милиона жители и Полска со околу 38 милиони жители). Како за илустрација, ова проширување значеше зголемување на територијата на ЕУ за малку повеќе од два пати во однос на територијата на обединета Германија.

На само три години по големото проширување, во 2007 се случи уште едно проширување кон југоистокот на Европа. Станува збор за пристапувањето на Бугарија и Романија. Иако имаше надежи дека овие две држави ќе успеат да влезат со останатите десет во големито блок на проширување, сепак очекувањата се покажаа како нерални. Романија и Бугарија ги поднесоа своите апликации уште во 1995 година, меѓутоа, *Извештајот за напредок* подготвен од Комисијата во 2006 год. јасно покажа дека е потребен прогрес во бројни сегменти на судскиот систем, борбата против корупцијата и организираниот криминал.<sup>29</sup> Но, и покрај Извештајот овие две држави беа примени во Унијата, но сепак, тие продолжија да бидат мониторираани од страна на Комисијата, особено во однос на владеењето на правото.<sup>30</sup> Заради сето ова се појавија бројни сомнежи во однос на подготвеноста на овие држави за членство, како и за нивото на исполнување на критериумите од Копенхаген. За разлика од наведените сомнежи кои имаа реална основа, се појавија и некои апстрактни контра-аргументи против членството на Бугарија и Романија, како на пример дека тие се дел од неевропска цивилизација кои имаат православна религија итн. Како и да е, се чини дека ова проширување многу повеќе се засноваше на политичка одлука отколку на критериумите утврдени во Копенхаген што, впрочем, се потврдува и со постапката за прием утврдена во правото на ЕУ. Нејсе на тоа, членството на Бугарија даде културен придонес со воведувањето на кирилицата како трета службена азбука во рамките на Европската унија.

Влегувањето на Бугарија и Романија во ЕУ не значеше и нивно целосно интегрирање. Така, овие две држави иако преземаа правна обврска да се интегрираат во Шенген-зоната, сепак тие сè уште не се дел од неа.<sup>31</sup> Исто така, овие две држави сè уште го немаат воведено еврото како заедничка платежна валута. Согласно доворите за прием, тие се должни да го направат тоа во моментот кога ќе ги исполнат потребните услови. Треба да се напомене дека истата обврска важи и за претходно примените држави кои сè уште не ги имаат исполнето условите за воведување на еврото како Чешка, Унгарија, Полска и Шветска.<sup>32</sup>

Изложеното ни илустрира дека формалното зачленување во ЕУ, не значи дека по автоматизам ќе настане целосна интеграција, а тоа се должи на де факто постоењето на Европа со различни брзини. Фактот што Бугарија и Романија останаа под мониторинг процес и по зачленувањето, покажува дека политиката на проширување доживеја одредена промена, а европските држави станаа попретпазливи во процесот со проширување.

И на крај, во 2013 година се случи последното проширување кон Република Хрватска, која е втора држава-членка од поранешна Југославија. На својот пат кон ЕУ, од добивањето

<sup>29</sup> Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26\\_09\\_06\\_fullreport.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_09_06_fullreport.pdf), пристапено на 15.06.2017 год.

<sup>30</sup> Pop V., *EU commission defends Romania-Bulgaria monitoring project*, <https://euobserver.com/justice/29743>, пристапено 19.04.2017

<sup>31</sup> Треба да се напомене дека и Кипар не е член на Шенген-зоната, заради специфичностите кои ги спомнавме погоре. Исто така и Обединетото Кралство и Ирска не се членки на Шенген-зоната, но тоа е по нивна волја, затоа што постарите членки немаат правна обврска да станат дел од зоната.

<sup>32</sup> Треба да се напомене дека Обединетото Кралство и Данска немаат правна обврска за воведување на еврото, додека пак Шветска се претпоставува дека своеволно одбива да ги исполни условите.

на официјален кандидатски статус во 2004 год. па сè до нејзиното зачленување таа мораше да спроведе многубројни судски реформи, подобрување на заштитата на правата на малцинствата, овозможување на целосна соработка со Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија (што практично значеше испорака на хрватски граѓани пред Судот во Хаг, кон кои Хрватска гледаше како на воени херои), разрешување на граничниот спор со Словенија итн.<sup>33</sup> Без да навлегуваме во детали, ќе кажеме дека граничниот спор со Словенија се однесуваше на Пиранскиот залив и не е единствениот граничен спор кој Хрватска го има со своите соседи. За разлика од другите соседи, граничниот спор околу Пиранскиот залив мораше да биде разрешен поради фактот што Словенија веќе беше членка на ЕУ и се закануваше, па дури и ги блокираше преговорите на ЕУ со Хрватска. Крунисувањето на хрватскиот процес на доближување кон ЕУ, беше одбележано со референдумот за пристапување кон ЕУ од 2012 година, кој вроди позитивен исход.

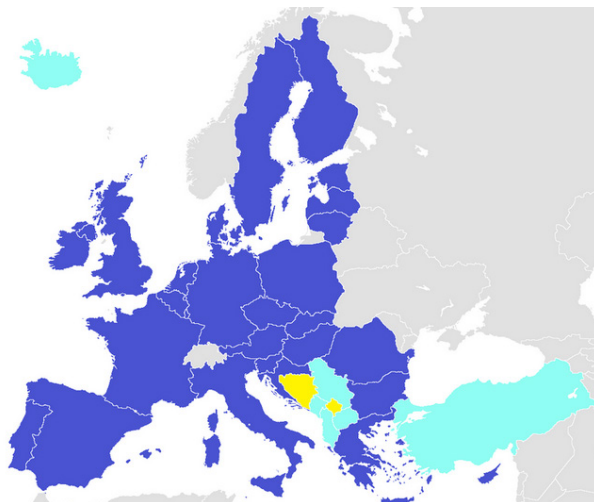
Денес Унијата се протега на над 4 милиони км<sup>2</sup> и брои повеќе од 510 милиони жители. Сепак, покрај постојаните проширувања, во историјата на ЕУ постојат и примери кога цели територии се отцепувале. Таков пример е Алжир која стана независна држава во 1962 год. и ги напушти Европските Заедници. Пред независноста, територијата на Алжир беше дел од Француската Република, а со тоа и дел од Европските Заедници. Во 1979 година островот Гренланд, како дел од Данска добива надлежности според кои може самостојно да одлучи дали да остане како дел од ЕЗ. По референдумот спроведен во 1982 година, островот дефинитивно ја напушта ЕЗ во 1985 година. Иако, Гренланд има малку повеќе од 50.000 жители, сепак тој се протега на територија - во добар дел е покриена со мраз, која е многу поголем од онаа низ која се протега Данска. За илустрација можеме да кажеме дека со излегувањето на Гренланд, Европските Заедници изгубија територија двојно поголема од териториите на Франција и Германија заедно. Сепак, сè уште не постои држава-членка која ја напуштила Унијата, користејќи ја опција предвидена согласно член 50 од Договорот од Лисабон. Меѓутоа вакво сценарио се предвидува за Обединетото Кралство, кое заради референдумот од 2016 година, граѓаните со тесно мнозинство изгласаа да ја напуштат Унијата. Сепак, тоа не значи со сигурност дека ќе дојде до напуштање на Унијата. Освен ова, Исланд исто така по поднесената апликација за членство во 2009 година, во 2015 година истата го суспендираше и отстапи интегративниот процес. Причините за тоа се повеќе. Една од нив е повзана со завршетокот на економската криза, додека втората беше поврзана со фактот што Исланд ќе мораше да преговара и за риболовната политика, што во Исланд се смета за исклучително сензитивно прашање. Заради сето ова денес Исланд има еден вид на замрзната апликација.

#### **4.2. Држави кандидати за влез во ЕУ**

На самиот почеток треба да се потенцира дека постои разлика помеѓу држави со статус на кандидат и држави со статус на потенцијален кандидат за влез во ЕУ.<sup>34</sup> Држави кои имат кандидатски статус во моментов се Турција и Република Македонија, од поодамнешен датум, како и Србија, Црна Гора и Албанија од поскоро време. Од друга страна, пак, држави кои се сметаат за потенцијални кандидати се Босна и Херцеговина и Косово (види слика бр.1). Државите кандидати имаат целосен пристап до предпристапните фондови на ЕУ.

<sup>33</sup> Interim report from the Commission to the Council and the European parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation chapter 23), [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim\\_report\\_hr\\_ch23\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf), пристапено на 03.03.2017

<sup>34</sup> Candidate countries and potential candidates, <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm>, пристапено на 29.05.2017



Слика бр. 1<sup>35</sup>  
Европската Унија во 2017 година и државите-кандидати

**Турција** аплицираше за членство уште во далечната 1987 година. Статус на држава-кандидат доби дури во 1999 година, додека преговорите за членство ги започна во 2005 год. Иако Турција го потпиша Договорот од Анакара во 1963 година, според кој таа стана дел од царинската унија на ЕЗ, сепак до денес таа не е полноправна членка на ЕУ. Текот на преговорите оди прилично бавно. Забелешките на Унијата кон Турција се во однос на нејзината политика кон Кипар, повремените нарушувања на односите со Грција околу островите во Егејот, улогата на војската, човековите и малцинските прашања, владеењето на правото, слободата на медиумите итн. Сепак се чини дека она што навистина ја прави Турција специфичен случај е фактот дека истата има население од скоро 80 милиони жители, од кои над 95% се со исламска вероисповед. Иако, Турција е секуларна држава треба да се нагласи дека ЕУ нема искуство со друга доминантно муслиманска држава-членка. Оттука произлегуваат и определени обвинувања за ЕУ како „христијански клуб“. Евентуалното влегување на Турција во Унијата ќе значи дека таа ќе биде една од најголемите држави-членки, како по популација, така и по територија што, пак, практично ќе се отслика во нејзината застапеност во институциите на ЕУ. Она што е интересно да се напомене е дека во моментот околу 4 милиони Турци живеат само во Германија, што компаративно гледано е два пати поголем број од вкупниот број на население на државата-членка Словенија. Во овој правец се движат и определени ставови дека Турција не е европска држава, и дека со нејзиниот евентуален влез во Унијата, ЕУ практично би се граничела со Иран, Ирак и Сирија, што пак е тешко прифатливо за голем дел од граѓаните на државите членки. Од друга страна, пак, мора да се наведе дека Турција е економски и воено моќна држава, сосед на ЕУ која не смее да биде игнориран. Во овој правец, по иницијатива на Германија, на Турција ѝ беше понудено таканаречено привилигирано партнерство како алтернатива за членство во Унијата.<sup>36</sup> Секако дека овој предолг период на неизвесност предизвикува негативни чувства во турската јавност. Заради тоа, во една прилика премиерот на Турција, Ердоган даде изјава во која наведе дека членството во ЕУ не е неопходно за Турција и дека Унијата само ѝ го троши времето на Турција.<sup>37</sup> Во меѓувреме два настана влијаеја на односите помеѓу ЕУ и

<sup>35</sup> Појаснување: Државите членки се означени со темно сина боја (вклучително и Обединетото Кралство). Државите кандидати се означени со светло сина боја (вклучително и Исланд кој има замрзната апликација за членство). Државите потенцијални кандидати се означени со жолта боја.

<sup>36</sup> Hudson A., *Merkel backs new EU talks for Turkey but has doubt*, <http://uk.reuters.com/article/uk-germany-turkey-idUKBRE91M06C20130223> пристапено на 06.05.2017

<sup>37</sup> Kopatsch D., *Erdogan: Turkey does not need the EU*, <https://www.thetimes.co.uk/article/erdogan-turkey-does-not->

Турција. Едниот од нив има надворешен карактер и се однесува на големата бегалска криза поврзана пред сè со војната во Сирија. За справување со овој проблем кој во голема мера ја засегаше Унијата, токму Турција изигра клучна улога, прифаќајќи ги бегалците на своја територија, со што на некој начин ја ослободи Унијата да се справува со овој проблем. Ова се одвиваше на база на постигнатиот договор помеѓу ЕУ и Турција во 2016 година, како одговор на кој Унијата најави забрзување на преговорите со Турција и либерализација на визниот режим за турските граѓани. Вториот настан беше пред сè од внатрешен карактер, а се однесува на неуспешниот воен пуч против Ердоган што се случи во истата година, и од последиците со неговото справување. Заради тоа, Унијата донесе став дека нема да има отворање на нови поглавја во преговорите со Турција.<sup>38</sup>

**Црна Гора** стана независна држава во 2006 година, по излегувањето од државната заедницата со Србија. Веќе во 2010 година, таа доби кандидатски статус. Во 2012 година ги отпочна преговорите, кои се одвиваа со побрзо темпо за разлика од сите други држави-кандидати. Во однос на забелешките за време на преговорите, беше потенцирано дека Црна Гора треба да направи определени судски реформи, како и реформи во сферата на екологијата и недискриминацијата. Она што е интересно за црногорскиот случај е тоа што, иако не е членка на Унијата, сепак таа го користи еврото како национална валута уште од 2002 год.

**Србија** поднесе апликација за членство во 2009 година, а во 2012 година доби кандидатски статус. Преговорите за членство почнаа веќе во наредната година. Главните потешкотии на патот кон ЕУ, порај оние што се вообичаени и за другите држави од Западен Балкан (како на пример, реформи во правосудството, борбата со корупцијата итн.), беа прашањата поврзани со сорботката со Меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија и Косовскиот проблем. Имено, според официјалните ставови на Србија, Косово не е независна држава, туку дел од Србија. Иако прашањето по однос на независноста на Косово направи поделба и помеѓу членките на Унијата, сепак се направи обид токму од страна на ЕУ, да се менаџира овој проблем. Така, Србија работеше со преставниците на ЕУ во она што тие го нарекоа дијалог меѓу Србија и Косово за нормализирање на односите што, пак, ја овозможи понатамошната интеграција во ЕУ.

**Албанија** беше признаена како потенцијален кандидат во 2000 година. Во 2006 година, го потпиша Договорот за Стабилизација и Асоцијација со Европската унија и во 2009 година поднесе апликацијата за членство. Еден од главните услови за добивање на кандидатски статус беше одржувањето на слободни и демократски парламентарни избори во 2013 година. Наредната година ЕУ ѝ додели кандидатски статус, но преговорите за членство не се започнати.

**Република Македонија** е држава-кандидат за влез во ЕУ. Една од врвните цели на македонската надворешна политика зацртана уште од осамостојувањето па сè до денес, беше зачленувањето во Европската Унија. Првото искуство на независна Македонија со тогашните ЕЗ се случи преку Арбитражната Комисија на Мировната конференција за поранешна Југославија попозната како Бадинтерова Комисија.<sup>39</sup> Станува збор за Комисија формирана од Советот на министри на ЕЗ во август 1991 година, и сочинета од правни експерти со задача да изготват мислења за исполнување на критериумите за независност од страна на државите од поранешна Југославија. Во мислењата бр. 6 и 7 од Комисијата, јасно беше наведено дека само Република Македонија и Словенија во тој конкретен момент ги исполнуваа сите потребни услови. Меѓутоа, тогаш државите-членки на ЕЗ ја признаа независноста на Словенија и на Хрватска, а подоцна и на Босна и Херцеговина, при тоа ингирирајќи го мислењето за Македонија. Оваа непријатна ситуација беше значајна

[need-theeu-qzvgklcqd](#), пристапено на 09.07.2017

<sup>38</sup> Kemp D., EU says won't expand Turkey membership talks, <https://www.yahoo.com/news/eu-says-wont-open-turkey-membership-chapters-165121377.html>, пристапено на 13.05.2017

<sup>39</sup> Наречена по нејзиниот претседател Роберт Бадинтер



лекција за младата Македонска Република во врска со начинот на одлучување во ЕЗ, каде политиката и интересите честопати можат да натежнат над правото. Во овој период особено се издвојува Лисабонската декаларација на Европскиот Совет од јуни 1992 година, каде беше наведено дека меѓународното признавање е можно само под име кое нема да го содржи терминот „Македонија“.<sup>40</sup>

Во 1995 година започнаа преговорите околу потпишувањето на Спогодбата за Стабилизација и Асоцијација која беше потпишана во 2001 год. Потпишувањето на оваа Спогодба значеше чекор напред кон членството во ЕУ. Треба да се потенцира фактот што Република Македонија беше првата држава во западнобалканскиот регион која потпиша ваква Спогодба, и тоа неколку месеци пред Хрватска, која денес е веќе членка на Унијата. Во 2004 година, Македонија поднесе барање за членство во Унијата, и истата година, Европската Комисија го достави прашалникот до Владата на РМ. По неговото пополнување, во 2005 година, Европската комисија се произнесе со позитивно мислење во врска со македонската апликација за членство и препорача доделување на статусот „земја кандидат“. На 17 декември 2005 година, Европскиот совет ѝ додели кандидатски статус на РМ, но дури во 2009 година, Европската комисија препорача започнување на преговори за членство. Од 2009 година па наваму, врз база на редовните Годишни извештаи за напредок на РМ од Европската Комисија, Македонија добива секоја година препорака за почеток на преговори, меѓутоа тие сè уште не се започнати. Колку за илустрација, Црна Горе сè уште не беше нè независна држава во 2005 година кога Македонија доби статус на држава-кандидат, а денес Црна Гора е веќе во преговори за членство. Оваа невообичаена ситуација се должи на грчкото противење за отпочнување на преговорите на ЕУ со Република Македонија, заради спорот со името. Имено, Република Грција, како постара членка во ЕУ, го користи своето влијание и можност за употреба на вето. Оставањето на РМ веќе повеќе години пред портите на ЕУ, негативно влијае на состојбите внатре во државата. На 15 Март 2012 година беше направен напор од страна на тогашниот Комесар за проширување, Штефан Филе за еден вид на „преговори во сенка“, со цел да се одржува европските приоритети на републиката со цел да соодветно подготвена за почеток на преговорите. Процесот беше наречен „Предпристапен дијалог на виоско ниво“ и се однесува на следните 5 области: слобода на изразување во медиумите; владеење на правото; реформи во јавната администрација; изборни реформи и зајакнување на пазарната економија.<sup>41</sup>

Инаку треба да се напомене дека ЕУ беше присутна во Македонија и за време на конфликтот во 2001 година, при што беше еден од клучните играчи за потпишување на Охридскиот Рамковен Доовор. Во овој правец, Европската унија беше еден од најголемите донатори за време на донаторската конференција за Македонија во 2002 година. Интересен е фактот дека во постконфликтниот период ЕУ ја воспостави својата прва воена мисија т.н Конкордија, токму на територијата на Македонија, која подоцна беше заменета од полициската мисија наречена Проксима. Исто така, Европската унија беше активно вклучена во посредувањето и менаџирањето, а со тоа и во разрешувањето на политичката криза во 2015 година преку Договорот од Пржино. Оттука, следи и заклучокот дека Унијата е постојано присутна во РМ.

Од сето изнесено, може да се констатира дека политиката на проширување има поголема цел од самото проширување. Можноста за постанување полноправна членка на Унијата, позитивно влијае врз потенцијалните држави-членки и тоа за спроведување на бројни реформи во правосудството, човековите права, економијата итн. Ова има позитивен ефект пред сè во однос на граѓаните на таа држава, но се разбира дека а е во интерес и на

<sup>40</sup> Lisbon European Council Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 6/1992, [http://aei.pitt.edu/1420/1/Lisbon\\_june\\_1992.pdf](http://aei.pitt.edu/1420/1/Lisbon_june_1992.pdf), пристапено на 11.05.2017

<sup>41</sup> Хронологија на односите со ЕУ, <http://www.sep.gov.mk/content/?id=8#.WYSKzumxXIV>, пристапено на 09.06.2017

самата Унија која претпочита стабилни и демократски држави како идни членки во рамките на своите граници. Секако дека важи и обратното. Така, определни изјави дека нема да има нови проширувања на Унијата во догледен период, негативно влијаат врз европските реформски текови кај државите од Западен Балкан. Увидувајќи го ова, ЕУ на чело со Германија го започна таканаречениот Берлински процес во 2014 година, со цел да се одржи интересот за приклучување кон Унијата. Замислата на овој процес е да се среќаваат помеѓу себе челниците на државите од Западен Балкан, и да разговараат за можна продлабочена политичка, но пред сè економска соработка. Во овој процес е вклучен невладиниот сектор на овие држави, како и Европската комисија, но и претставниците на државите-членки како Германија, Италија, Австрија, Хрватска и Словенија. Оттука може да се констатира дека политиката на проширување е всушност инструмент на Унијата, преку кој таа може да влијае во меѓународната политика. Политиката на условеност која пак, како елемент на политиката на проширување овозможува регионална стабилност, мотивирајќи ги државите да соработуваат помеѓу себе, но таа исто така ним им ги наметнува и сопствените интереси..

### Резиме

Причините за обединувањето на европскиот континент може да се бараат пред сè во соодветните политички, економски и безбедносни прилики во периодот по Втората светска војна. Процесот за обединување на Европа значеше обезбедување на определено автономно делување на западноевропските држави, како дел од Евро-атланскиот блок во светот на Студената војна. Политиката на проширување постоеше како идеја од самото основање на првите европски интеграциони процеси. Идејата беше преточена во Декларацијата на Шуман од 1950 година, што пак, беше основа за потпишувањето на Договорот за создавање на ЕЗЈЧ, а подоцна и на ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ. На овој начин политиката за проширување ја доби својата правна основа во рамките на Европските Заедници. По создавањето на Европската Унија во 1992 година, правните основи на политиката на проширување беа ставени во рамките на Договорот од Маастрихт, како ѝ сите последователни негови измени и дополнувања, вклучитено и последниот Договор од Лисабон. Правната основа на политиката на проширување предвиде и определени услови и критериуми за да може нова држава да се приклучи кон Унијата. Најбитен документ од овој вид се критериумите од Копенхаген утврдени во 1993 год. кои предвидуваат исполнување на точно определени политички и економски критериуми. Конкретната правна рамка во која се одвиваат односите помеѓу државата-кандидат од Западен Балкан и ЕУ се поставува со потпишување на Договорот за Асоцијација и Стабилизација. Процесот на проширување започнува кога државата апликант ќе ја поднесе својата апликација за членство до Советот на Министри. Советот е главното тело кое го има последниот збор по однос на апликацијата, доделувањето на статус на кандидат, отпочнувањето на преговори за секое ново поглавје, па сè до потпишувањето на Договорот за пристапување кога истиот мора да биде ратификуван од сите држави членки. Во овој процес голема улога игра и Европската комисија која е задолжена да го испрати и прегледа прашалникот, да изговува извештаи и да дава мислења, а секако вклучен е и Парламентот на ЕУ, кој има право да дискутира и да дава свои забелешки по однос на извештаите за напредокот на конкретната држава-кандидат, како и по однос на критериумите од Копенхаген и дополнителните одредници. Од основањето на првите Европски Заедници па сè до формирањето на денешната Унија, постоеја повеќе циклуси на проширување преку кои од основачките шест денес се дојде до дваесет и осум држави-членки. При секој од конкретните циклуси на проширување постоеја определени историско-политички и економско специфични прилики кои се објаснети подетално во текстот.

**Прашања:**

1. Кои се причините за првите европски интеграциони процеси во периодот по втората светска војна?
2. Кои се правните основи на политиката на проширување и кои критериуми истите ги предвидуваат за зачленување на нова држава ?
3. Што значи терминот западен Балкан и што се тоа Договори за стабилизација и асоцијација?
4. Објаснете ја постапката за прием на нова членка.
5. Дадете објаснување за конкретните прилики и потешкотии при секој од историските циклуси на проширување.
6. Кои држави имаа кандидатски статус и до каде се на својот пат кон приружувње кон ЕУ?

**Користена литература:**

- [1] Candidate countries and potential candidates, <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/candidates.htm>, пристапено на 29.05.2017
- [2] Carew A (1987), *Labour under the Marshall Plan: the politics of productivity and the marketing of management science*, Manchester University Press
- [3] Contadini A. и Norton C. (2013) *The Renaissance and the Ottoman world*, Ashgate Publishing, Ltd., 2013
- [4] *European Union, The history of an idea*, <http://www.economist.com/node/2313040>, пристапено на 08.04.2017
- [5] *European Unions Throughout History*, <http://www.history.com/news/european-unions-throughout-history>, пристапено на 06.06.2017
- [6] *Final Communiqué*, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c490917a.htm> пристапено на 09.06.2017
- [7] Hudson A., *Merkel backs new EU talks for Turkey but has doubt*, <http://uk.reuters.com/article/uk-germany-turkey-idUKBRE91M06C20130223> пристапено на 06.05.2017
- [8] Interim report from the commission to the council and the European parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights (negotiation chapter 23), [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim\\_report\\_hr\\_ch23\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/hp/interim_report_hr_ch23_en.pdf), пристапено на 03.03.2017
- [9] Kathryn H., *Back when Britain was banging on Europe's door*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/oct/13/britain-europe-david-cameron-eu>, пристапено на 04.05.2017
- [10] Kemp D., *EU says won't expand Turkey membership talks*, <https://www.yahoo.com/news/eu-says-wont-open-turkey-membership-chapters-165121377.html>, пристапено на 13.05.2017
- [11] Kesternich I., Siflinger B., Smith P.J., and Winter K.J. *The Effects of World War II on Economic and Health Outcomes across Europe*, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4025972/>, пристапено на 03.07.2017
- [12] Kopatsch D., *Erdogan: Turkey does not need the EU*, <https://www.thetimes.co.uk/article/erdogan-turkey-does-not-need-theeu-qzvgklcqd>, пристапено на 09.07.2017
- [13] Lekl C. *The accession of Greece*, [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/61a2a7a5-39a9-4b06-91f8-69ae77b41515/publishable_en.pdf), пристапено на 04.07.2017 и *Greece in Europe: a short history*, <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/03/greece-in-europe-a-short-history>, пристапено на 01.08.2016
- [14] Lisbon European Council Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 6/1992, [http://aei.pitt.edu/1420/1/Lisbon\\_june\\_1992.pdf](http://aei.pitt.edu/1420/1/Lisbon_june_1992.pdf), пристапено на 11.05.2017

- [15] Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26\\_09\\_06\\_fullreport.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/26_09_06_fullreport.pdf), пристапено на 15.06.2017год.
- [16] Moreno Juste A., *Franco's Spain and the European Communities*, [https://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/28/c8d92f7e-4fb8-4acc-8090-f184e303d936/publishable_en.pdf), пристапено на 09.07.2017
- [17] Pop V., *EU commission defends Romania-Bulgaria monitoring project*, <https://euobserver.com/justice/29743>, пристапено 19.04.2017
- [18] The 1995 enlargement of the European Union, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS\\_STU\(2015\)563509\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563509/EPRS_STU(2015)563509_EN.pdf), пристапено на 01.04.2017
- [19] Декларацијата на Роберт Шуман достапана на [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en)
- [20] Договор за создавање на ЕЗЈЧ достапен на <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:xy0022>
- [21] Договорот од Лисбон достапен на <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-6-final-provisions/136-article-49.html>
- [22] Заклучоци од Советот во Копенхаген во 1993год. достапни на [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf)
- [23] Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на република македонија во европската унија, [http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/Platforma(1).pdf), пристапено на 04.08.2017
- [24] *The Enlargement of the Union*, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.5.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html), пристапено на 06.06.2017
- [25] Хронологија на односите со ЕУ, <http://www.sep.gov.mk/content/?id=8#.WYSKzumxXIV>, пристапено на 09.06.2017



